

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE RAJAVARTIOLAITOKSESSA**

Tutkielma

Kapteeni  
Juha Kivelä

Esiupseerikurssi 64  
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2012

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Esiupseerikurssi 64	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Kapteeni Juha Kivelä	
Tutkielman nimi <b>Jatkuvan neuvottelun periaate Rajavartiolaitoksessa</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2012	Tekstisivuja 41 Liitesivuja 1
<b>TIIVISTELMÄ</b>  <p>Rajavartiolaitoksen monipuolinen tehtäväkenttä sekä koko valtakunnan alueelle ulottuva haastava toimintaympäristö yhdistettynä laajaan henkilöstörakenteeseen edellyttävät palvelussuhteen ehdoilta paljon. Rajavartiolaitoksessa työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välistä vuorovaikutussuhdetta ja sen lopputuotteena syntyviä virastokohtaisia palvelussuhteen ehtoja on avoimesti kritisoitu. Vuorovaikutussuhteen kehittäminen on kuitenkin koettu tärkeäksi ja ratkaisua ongelmiin on haettu viraston ulkopuolisellakin avulla. Yhdeksi keinoksi neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi on usein mainittu jatkuvan neuvottelun periaate. Jatkuvan neuvottelun periaate on käsitteenä epäselvä, eikä sitä ole aikaisemmin määritetty tarkkarajaisesti.</p> <p>Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää fenomenografisen tutkimusmetodin avulla Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Tutkimuksessa vastataan kysymykseen: miten jatkuvan neuvottelun periaate ymmärretään Rajavartiolaitoksessa? Tukemaan ilmiön selvittämistä tutkimuksessa muodostetaan paikallisen sopimisen teoreettinen viitekehys. Tärkeimpänä tutkimusaineiston hankintamenetelmänä on käytetty puolistrukturoitua haastattelua.</p> <p>Tutkimuksen mukaan Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet ymmärtävät jatkuvan neuvottelun periaatteen osapuolten välisenä aktiivisena vuorovaikutussuhteena, jonka painopiste on varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden ulkopuolella. Periaatteen avulla valmistaudutaan varsinaisiin virkaehtosopimusneuvotteluihin sekä parannetaan virkaehtosopimukseen liittyvää soveltamis- ja tulkintamenettelyä. Tutkimus osoittaa, että käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteen taustalla olevasta paikallisen sopimisen kokonaisuudesta vaihtelevat.</p>	

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että neuvotteluosapuolilla on tällä hetkellä käsissään kaikki elementit jatkuvan neuvottelun periaatteen toteuttamiseen, mutta jostain syystä vuorovaikutussuhdetta ei ole saatu toimimaan osapuolia tyydyttävällä tavalla. Tutkimuksessa esille tulleet erot käsityksissä paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta ovat todennäköisesti osasyynä tähän. Tutkimuksessa muodostunut kokonaisuus jatkuvan neuvottelun periaatteesta antaa kuitenkin hyvän lähtökohdan vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi. Tutkimuksen muodostama kokonaisuus ja tutkimuksen aikana hankittu laaja haastatteluaineisto luo pohjan neuvotteluosapuolten välisessä vuorovaikutussuhteessa olevien ongelmien kartoittamiselle ja vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi.

**AVAINSANAT**

Paikallinen sopiminen, jatkuvan neuvottelun periaate, virkaehtosopimus, palvelussuhteen ehdot, neuvotteluosapuolet, neuvottelu- ja sopimustoiminta, vuorovaikutus, käsitys, fenomenografia.

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen taustaa .....	1
1.2	Tutkimuksen tavoite, viitekehys ja rajaukset .....	3
1.3	Tutkimusmenetelmät .....	6
1.4	Lähdeaineisto .....	8
1.5	Aineiston analysointiin vaikuttavat tekijät .....	10
1.6	Neuvotteluosapuolten käsitysten muodostuminen .....	11
2	PAIKALLINEN SOPIMINEN	13
2.1	Perusteet paikalliselle sopimiselle .....	13
2.2	Paikallinen sopiminen Rajavartioloitoksessa.....	14
2.2.1	Paikallisesti sovittavat asiat.....	14
2.2.2	Paikalliseen sopimiseen liittyvät prosessit .....	17
2.3	Neuvotteluosapuolet .....	18
2.4	Rajavartioloaitos paikallisen sopimisen ympäristönä .....	19
2.4.1	Tehtävät ja organisaatio .....	19
2.4.2	Neuvottelu- ja sopimusympäristö.....	21
3	JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE	23
3.1	Paikallinen sopiminen jatkuvan neuvottelun periaatteen perustana.....	23
3.1.1	Paikallisen sopimisen perusteet ja tarkoitus.....	23
3.1.2	Paikallinen sopiminen Rajavartioloitoksessa .....	25
3.1.3	Poikkeavat näkemykset paikallisesta sopimisesta .....	29
3.1.4	Yhteenveto.....	29
3.2	Jatkuvan neuvottelun periaate.....	30
3.2.1	Mitä jatkuvan neuvottelun periaate on? .....	31

3.2.2	Milloin jatkuvan neuvottelun periaate toteutuu? .....	33
3.2.3	Tavoitteet jatkuvan neuvottelun periaatteelle .....	33
3.2.4	Jatkuvan neuvottelun periaatteen toteuttaminen käytännössä .....	35
3.2.5	Yhteenveto.....	37
4	JOHTOPÄÄTÖKSET	38
	LÄHTEET	42
	LIITE	47

## LYHENTEET

APTK	Allekirjoituspöytäkirja
JUKO	Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö ry
JHL	Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry
LMSOP	Luottamusmiessopimus
LRVLH	Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005)
MPHL	Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto ry
MUUTTOSOP	Muuttosopimus
MVL	Merivartioliitto ry
PAK	Pysyväisasiakirja
Pardia	Palkansaajajärjestö Pardia ry
PL	Päällystöliitto ry
RVL	Rajavartiolaitos
RVLPJ	Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmä
SKL	Suomen konepäällystöliitto ry
TAL	Työaikalaki (605/1996)
TARKVES	Tarkentava virkaehtosopimus
TAS	Työaikasopimus

TPA	Tasavallan presidentin asetus
TSValL	Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)
UL	Upseeriliitto ry
VES	Virkaehtosopimus
VirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
VLomaL	Vuosilomalaki (162/2005)
VM	Valtiovarainministeriö
VMTL	Valtion työmarkkinalaitos
VVirkaehtosopimusA	Valtion virkaehtosopimusasetus (1203/1987)
VVirkaehtosopimusL	Valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970)
VYTL	Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (651/1988)
YLVES 2010–2012	Valtion virka- ja työehtosopimus sopimuskaudelle 2010–2012, 28.3.2010
YTSOP	Yhteistoimintasopimus

# JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE RAJAVARTIOLAITOKSESSA

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuksen taustaa

*”Ei löydy mitään on jatkuvan neuvottelun periaate. Se on vain sanahelinää, joka tulee jossain paikassa esille. Sen on joku jossain neuvottelupöydässä keksinyt joskus, että näin pitää toimia, mutta ei sitä kukaan ole tehnyt kaljaksi ja makkaraksi”*

Palvelusuhteen ehtojen merkitystä organisaation toiminnan kannalta ei voida vähätellä. Voimassa olevat virkaehtosopimukset ovat vahvasti toimintaa ohjaavia normeja, joiden merkitys korostuu etenkin vaihtelevissa olosuhteissa ja tilanteissa operatiivisia tehtäviä toteuttavassa organisaatiossa. Ne syrjäyttävät niiden kanssa ristiriidassa olevat muut määräykset<sup>1</sup>. Palvelusuhteen ehtojen merkitys vaihtelee näkökulmasta riippuen. Työntekijän ja työntekijöiden näkökulmasta katsottuna palvelussuhteen ehdot muodostavat yhteiset työelämän pelisäännöt sekä pohjan työnantajan ja työntekijöiden väliselle yhteistyölle. Pelkästään työntekijöiden näkökulmasta katsottuna yhtenä esimerkkinä palvelussuhteen ehdot ovat suojakeino työntekijän yksipuoliselta mielivallalta. Toisaalta työnantajan kannalta katsottuna toimivat palvelussuhteen ehdot ovat yksi osa työnantajan houkuttelevuutta ja kilpailukykyä työmarkkinoilla.

Rajavartiolaitos on yksi valtion virastoista, joka on määritetty virastotason neuvotteluviranomaiseksi<sup>2</sup>. Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten välisen neuvottelu- ja sopimustoiminnan lopputuloksena ovat virastokohtaiset palvelussuhteen ehdot, joiden tulisi vastata mahdollisimman hyvin virastokohtaisiin erityispiirteisiin. Julkisuudessa oleva kuva Rajavartiolaitok-

<sup>1</sup> Koskinen S & Kulla H, 2009, s. 212.

<sup>2</sup> VM:n määräys n:o 2569/00.00.00/11.12.2009.



sen neuvottelu- ja sopimustoiminnasta on kuitenkin ristiriitainen. Vaatimuksia toiminnan kehittämistä on suunnattu työnantajaa kohti pääsääntöisesti Rajavartiolaitoksessa edustettujen henkilöstöjärjestöjen taholta. Yksittäisissä tapauksissa kritiikkiä on esitetty myös valtion keskusollalla edustettujen henkilöstöjärjestöjen suunnasta<sup>3</sup>. Vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi on etsitty keinoja, jonka tuloksena on työnantajan ja henkilöstöä edustavien järjestöjen välillä todettu, että Rajavartiolaitoksen neuvottelutoiminnan ja siihen liittyvän yhteistoiminnan kehittäminen on tärkeää<sup>4</sup>.

Kehittämistarpeina ovat nousseet esille varsinaiset virkaehtosopimusneuvottelut ja niihin liittyvä neuvotteluprosessi sekä virkaehtosopimusneuvottelujen ulkopuolella tapahtuva sopimusten tulkinta ja soveltaminen. Palvelussuhteen ehtoihin liittyvä valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen mukainen erimielisyysprosessi on ollut lähes jatkuvaa<sup>5</sup>, jonka seurauksena erimielisyyksien käsittely työtuomioistuintasollakin on ollut runsasta. Vuosien 2000–2010 työtuomioistuintilastoja tarkasteltaessa voidaan havaita, että Rajavartiolaitos on ollut eniten kanteen kohteena<sup>6</sup>.

Ratkaisuksi neuvottelutoiminnan ongelmiin on useassa eri yhteydessä esitetty jatkuvan neuvottelun periaatetta. Periaatteen sisältö on vaihdellut riippuen esittäjästä ja asiayhteydestä. Yhteistä ratkaisuvaatimuksille on ollut se, että jatkuvan neuvottelun periaatteen sisältöä ei ole kyetty tarkasti määrittelemään. Alussa esitetty tämän tutkimuksen haastatteluaineistosta poimittu kommentti jatkuvan neuvottelun periaatteesta kuvaa hyvin tutkimuksen lähtökohtatilannetta tutkittavana olevan ilmiön osalta. Jatkuvan neuvottelun periaate on ilmiö, josta puhutaan paljon, mutta johon ei suoraan löydy aikaisemmin tehtyä määritelmää.

Virkaehtosopimusten tulkinta ja soveltaminen vaikuttavat suoraan Rajavartiolaitoksen operatiiviseen toimintaan ja sitä kautta toiminnan tuloksellisuuteen. Palvelussuhteen ehdoilla on myös vaikutusta organisaation pehmeämpiin toimintoihin, kuten esimerkiksi työhyvinvointiin ja työtyytyväisyyteen. Työnantajan toiminnan kannalta on tärkeää kehittää osaksi neuvottelu- ja sopimustoimintaa toimiva vuorovaikutussuhde ja siihen liittyvät mekanismit, joilla voidaan yhteistoiminnassa henkilöstöjärjestöjen kanssa ylläpitää työnantajan ja henkilöstön kannalta tarkoituksenmukaisia ja ajantasaisia palvelussuhteen ehtoja.

---

<sup>3</sup> Palola A, 2010, s. 6.

<sup>4</sup> Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten yhteistyöryhmän muistio 8.2.2011.

<sup>5</sup> Pääsopimuksen mukaisella erimielisyysprosessilla tarkoitetaan yleisesti valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen (21.12.1993) 5 §:n mukaista prosessia, johon kuuluvat välitön neuvonpito, paikallisneuvottelut ja keskusneuvottelut.

<sup>6</sup> Valtiotyönantaja 4/2010.

## 1.2 Tutkimuksen tavoite, viitekehys ja rajaukset

Paikallisen neuvottelu- ja sopimustoiminnan pohjalle muodostuu koko tämän tutkimuksen perusta. Paikallinen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kokonaisuus voidaan rinnastaa paikallisen sopimisen käsitteeseen, joka on työmarkkinoilla muotoutunut kuvaamaan valtion virastoissa ja laitoksissa tapahtuvaa työnantajan ja henkilöstöä edustavien henkilöstöjärjestöjen välistä neuvottelu- ja sopimustoimintaa. Tässä tutkimuksessa tullaan selkeyden vuoksi käyttämään jatkossa termiä paikallinen sopiminen, kun puhutaan paikallisesta neuvottelu- ja sopimustoiminnasta.

Tutkimuksen tavoitteena on luoda kokonaiskuva siitä, miten Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet määrittävät jatkuvan neuvottelun periaatteen käsitteen sekä miten käsitykset ryhmittyvät ja vaihtelevat. Lisäksi tavoitteena on määrittää jatkuvan neuvottelun periaatteen sijoittuminen paikallisen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kokonaisuuteen. Tutkimus rakentuu kahden kokonaisuuden, paikalliseen sopimiseen liittyvän teorian ja haastatteleamalla neuvotteluosapuolilta hankitun tiedon varaan. Tutkimuksen teoriapohja muodostuu voimassa olevasta lainsäädännöstä sekä virkaehtosopimuksista, jotka yhdistetään Rajavartiolaitoksen neuvottelu ympäristöön. Varsinainen analysoitava aineisto, johon teoriatausta on analyysivaiheessa yhdistetty, muodostuu Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten subjektiivisista käsityksistä Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnasta. Tarkoituksena ei ole arvioida neuvotteluosapuolten neuvottelu- tai vuorovaikutustaitoja, vaan tuoda esille osapuolten käsitykset tutkittavana olevasta ilmiöstä. Tutkimuksen tavoitteena on myös luoda perusteet mahdolliselle jatkotutkimukselle sekä neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutuksen kehittämiseksi.

Tutkimusongelmat jakautuvat tässä tutkimuksessa edellä kuvatun kahden kokonaisuuden, teorian ja tutkimuksessa hankitun haastatteluaineiston mukaisesti. Tutkimuksen painopisteen ollessa selkeästi haastatteluaineiston kautta saatavissa johtopäätöksissä, muodostuvat keskeisimmät ongelmat myös sitä kautta. Teoriaan liittyvänä ongelmana on määrittää Rajavartiolaitoksen paikallisen sopimisen kokonaisuus. Paikallinen sopiminen on määritetty aikaisemmissa tutkimuksissa yleisellä tasolla, mutta Rajavartiolaitosta koskevaa määritelmää ei ole aikaisemmin tehty. Paikallisen sopimisen kokonaisuuden määrittäminen on olennaista keskeisimpien tutkimusongelmien kannalta.

Paikalliseen sopimiseen liittyviä tutkimuskysymyksiä ovat:

- mitä tarkoitetaan paikallisella sopimisella valtiosektorilla?
- mitä paikallinen sopiminen on Rajavartiolaitoksessa?

Haastatteluaineistoon liittyvänä ja samalla tutkimuksen tärkeimpänä tutkimusongelmana on, miten jatkuvan neuvottelun periaate ymmärretään Rajavartiolaitoksessa. Aineisto hankittiin kiinteästi Rajavartiolaitoksen neuvottelutoimintaan liittyviltä henkilöiltä ja aineiston avulla pyritään mahdollisimman kattavasti kuvaamaan Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset tutkittavasta ilmiöstä ja samalla vastaamaan tutkimusongelmaan.

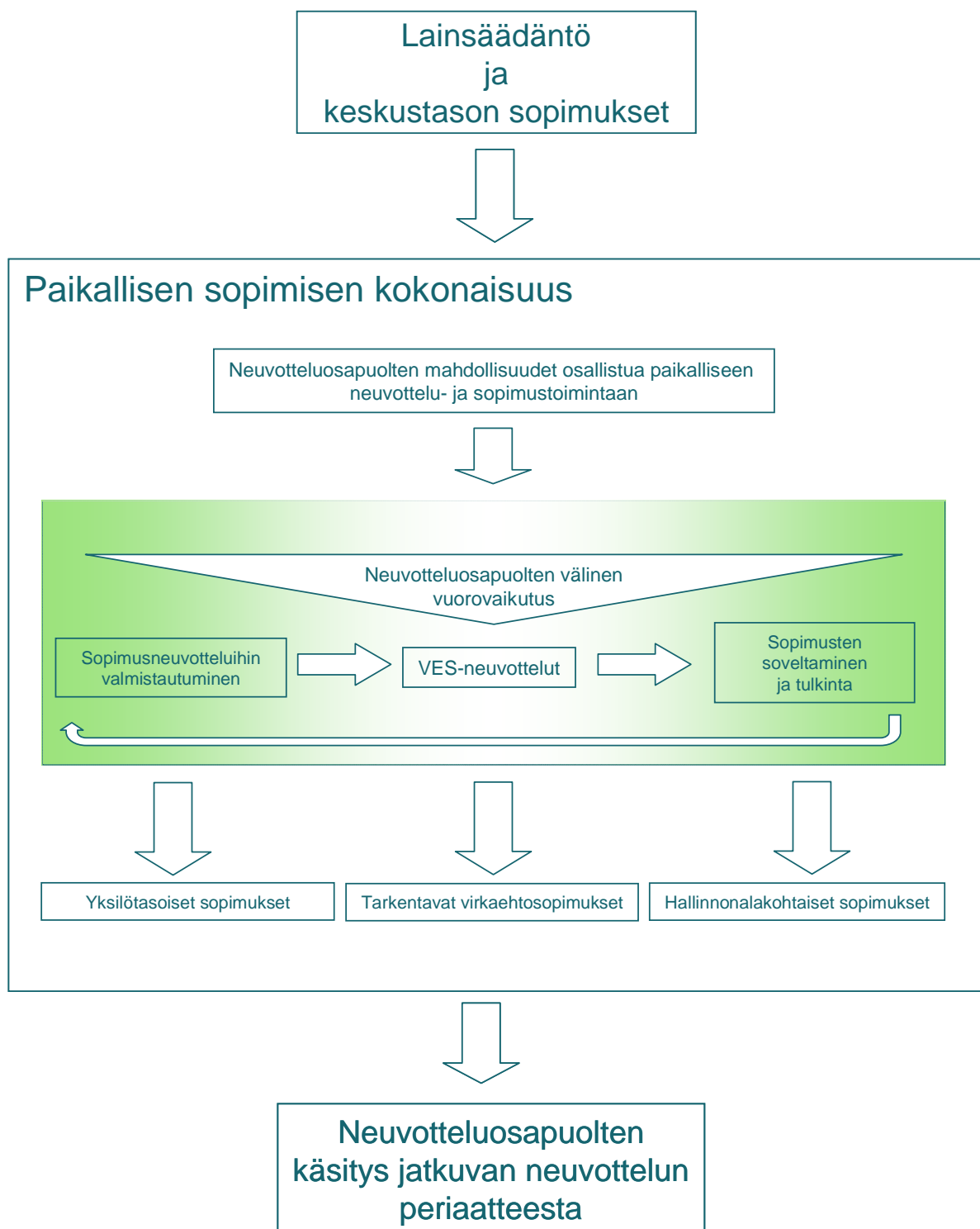
Jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyviä tutkimuskysymyksiä ovat:

- miten Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet ymmärtävät jatkuvan neuvottelun periaatteen?
- mitä asioita kuuluu jatkuvan neuvottelun periaatteeseen?
- miten jatkuvan neuvottelun periaate sijoittuu Rajavartiolaitoksen paikallisen sopimisen kokonaisuuteen?

Kuvassa 1 oleva tutkimuksen viitekehys kuvaa tutkittavana olevaan ilmiöön oleellisesti liittyviä ja siihen vaikuttavia tekijöitä, toimien samalla ennakko-olettamana tutkittavalle kokonaisuudelle. Viitekehys muodostuu jatkuvan neuvottelun periaatteeseen oleellisesti liittyvään paikallisen sopimisen kokonaisuuden ympärille. Paikallisen sopimisen kokonaisuuden yläpuolella on siihen oleellisesti vaikuttavina tekijöinä lainsäädäntö sekä voimassa olevat keskustason virkaehtosopimukset.

Viitekehyksessä on kuvattu prosessina virkaehtosopimuksen kehittyminen ja se miten intensiivistä neuvotteluosapuolten välinen vuorovaikutus ja jatkuvan neuvottelun periaate kyseisessä prosessissa on. Kuvan yläosassa olevan kolmion vahvuudella halutaan kuvata konkreettisen vuorovaikutuksen ja vihreällä värillä jatkuvan neuvottelun periaatteen intensiivisyyttä. Mitä paksumpi kolmio on, sitä aktiivisemmin neuvotteluosapuolet käyvät virkaehtosopimusneuvotteluja ja mitä tummempaa on vihreä väri, sitä aktiivisempaa tulisi oletettaman mukaan olla jatkuvan neuvottelun periaate. Prosessiin ja sitä kautta neuvotteluosapuolten käsityksiin keskeisesti vaikuttavana tekijänä viitekehyksessä on osapuolten mahdollisuudet osallistua neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Tutkimus keskittyy neuvotteluosapuolten käsityksiin vihreän värin alueella olevasta ilmiöstä ja käsityksiin tämän ilmiön perusteena olevasta paikallisen sopimisen kokonaisuudesta. Tutkittavan ilmiön alapuolella ovat keskeiset paikallisella tasolla

sovittavat asiat. Kuvassa oleva paikallisen sopimisen kokonaisuus on kuvattu yksityiskohtaisesti jäljempänä tutkimuksen paikallista sopimista käsittelevässä teoriaosuudessa.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys

Keskeisimmät tutkimukseen liittyvät rajaukset voidaan pelkistää kolmelle eri tasolle. Ensimmäinen raja on tehty, kun tutkimus on rajattu koskemaan valtiosektorin paikallista sopimista Rajavartiolaitoksen neuvotteluviranomaisen osalta. Toinen raja on tehty, kun tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä tapahtuva työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen sekä esimiesten ja yksittäisen virkamiehen välinen vuorovaikutus ja on keskitytty käsittelemään virastotason neuvotteluosapuolten välistä vuorovaikutusta. Kolmas keskeinen raja on tehty, kun tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden aikana tapahtuva vuorovaikutus.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät

Kuten aikaisemmin on jo tuotu esille, tämän tutkimuksen kohteena ovat Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus, jossa käytetään fenomenografista metodologiaa. Fenomenografia on laadullinen tutkimussuuntaus, jonka tarkastelukohteena ovat ihmisten erilaiset käsitykset<sup>7</sup>, tässä tapauksessa jatkuvan neuvottelun periaatteesta.

Fenomenografian käyttö metodina on perusteltua tässä tutkimuksessa, jonka tarkoituksena on selvittää eri osapuolten käsityksiä tällä hetkellä varsin epäselvästä kokonaisuudesta. Tavoitteena ei ole määrittää mitään tarkkarajaista kokonaisuutta, vaan kokonaisuutta kuvaavat termit, termien väliset suhteet ja mahdolliset erot niissä. Fenomenografia metodina, joka pyrkii kuvaamaan ilmiöistä ja käsitteistä ilmeneviä erilaisia käsityksiä, sopii näin ollen hyvin tähän tutkimukseen. Koska tutkimuksen laajuus ja siihen varattu aika ei mahdollistanut tässä vaiheessa koko fenomenografisen metodin mukaista prosessia, luodaan tässä tutkimuksessa perusta jatkotutkimukselle, jossa fenomenografista metodologiaa voidaan hyödyntää täysimääräisesti.

Fenomenografinen tutkimus etenee oheisen rungon mukaisesti<sup>8</sup>:

- 1 Kiinnitetään huomio ilmiöön, josta esiintyy erilaisia käsityksiä
- 2 Perehdytään ilmiöön teoreettisesti
- 3 Hankitaan haastatteluaineisto
- 4 Käsitellään aineisto ja tehdään johtopäätökset

<sup>7</sup> Huusko M & Paloniemi S, 2006, s. 163.

<sup>8</sup> Metsämuuronen, J (toim.), 2004, s. 108-109.

Jatkuvan neuvottelun periaate on ilmiönä ollut esillä Rajavartiolaitoksen paikallisen sopimisen kentässä jo pitkään. Tutkimuksen ensimmäinen vaihe käynnistyi sekä samalla tutkimuskohteen valinta ja tutkimuksen tavoitteet ja ongelmat valikoituivat hyvinkin helposti. Käytäntö on osoittanut, että neuvotteluosapuolet ovat ymmärtäneet hyvinkin eri tavalla osapuolten välisen vuorovaikutuksen ja sen kehittämisen. Huolimatta hyvinkin erilaisista käsityksistä, molemmat osapuolet ovat ilmaisseet selkeästi kiinnostuksensa vuorovaikutuksen kehittämiseen, mikä osaltaan kannusti tutkimuksen tekemiseen.

Tutkimuksen toisessa vaiheessa muodostettiin tämän tutkimuksen teoriapohja, johon jatkuvan neuvottelun periaate liittyy. Tässä vaiheessa luotiin kuva siitä, miten paikallisen sopimisen kokonaisuus muodostuu voimassa olevan lainsäädännön ja virkaehtosopimusten näkökulmasta ja mitä mahdollisia erityispiirteitä siinä on Rajavartiolaitoksessa. Lisäksi kuvattiin tutkimukseen oleellisesti liittyvien neuvotteluosapuolten määräytymisen perusteet sekä Rajavartiolaitoksen organisaatiota neuvottelu- ja sopimusympäristönä.

Tämän jälkeen tutkimuksen kolmannessa vaiheessa kerättiin varsinainen haastatteluaineisto haastattelemalla Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten edustajia. Haastattelujen avulla pyrittiin tarkentamaan käsitystä jatkuvan neuvottelun periaatteesta sekä siitä, miten paikallinen sopiminen ja jatkuvan neuvottelun periaate ymmärretään Rajavartiolaitoksessa. Haastattelumenetelmäksi soveltui hyvin puolistrukturoitu haastattelu, jossa haastattelun etenemistä voidaan muuttaa tilanteesta riippuen<sup>9</sup>. Haastateltavien vaihteleva kokemustausta neuvottelu- ja sopimustoiminnasta aiheutti haastattelutilanteissa ajoittain tarpeita muokata haastattelun etenemistä haastattelulle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tutkimuksen tässä vaiheessa litteroitiin haastatteluaineisto sillä tarkkuudella, että tutkimuksen tulosten kannalta tärkeä käsitekategorioiden muodostuminen saatiin onnistumaan seuraavassa vaiheessa. Litteroinnin tarkkuuteen vaikuttivat tutkimusongelmat ja valittu fenomenografinen metodi<sup>10</sup>, joten litterointi päädyttiin tekemään sanatarkasti haastattelussa kerrotun mukaisesti. Haastattelujen analysoinnissa painopiste on haastattelun sisällössä, joten litteroinnin yhteydessä ei tehty merkintöjä non-verbaalisista viesteistä, koska tutkimuksen kannalta ei ollut merkityksellistä arvioida haastattelun ilmapiiriä tai haastateltavan käyttäytymistä<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Metsämuuronen, J (toim.), 2004, s. 115.

<sup>10</sup> Ruusuvaori, J., Nikander, P., Hyvärinen, M. (toim.), 2010, s. 424.

<sup>11</sup> Ahonen S, 1994, s. 140.

Tutkimuksen neljännessä vaiheessa toteutettiin varsinainen haastatteluaineiston analysointi, jossa haastateltavien käsitykset paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta luokiteltiin. Käsitykset luokiteltiin horisontaalisesti, jossa kaikki jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvät käsitykset käsiteltiin samanarvoisina. Pohjana käytettiin Huuskon ja Jokisen luomaa periaatetta<sup>12</sup>, jossa keskeiset teemat muodostetaan haastattelurungon pohjalta. Periaate soveltuu hyvin tähän tutkimukseen, koska haastattelun karkea runko muodostuu selkeästi neljästä eri teemasta. Tutkimuksessa käytettävät teemat ovat paikallinen sopiminen Rajavartioloiksesta, jatkuvan neuvottelun periaate, ongelmat vuorovaikutussuhteesta ja vuorovaikutuksen kehittäminen. Teemojen muodostamisen jälkeen haastatteluaineistosta poimittiin teemoihin liittyviä merkitysyksiköitä. Tutkimuksen tässä vaiheessa ei edetä analyysissä tasoa 1, eli merkitysyksiköiden etsimistä pidemmälle. Tutkimuksen analyysikehikko on kuvattu liitteessä, josta tulee esille jaottelu edellä mainittuihin teemoihin ja fenomenografisen metodin analyysivaiheen eri tasot.

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on edellytysten luominen jatkotutkimukselle. Tämä tulee esille esimerkiksi haastatteluaineiston analysointivaiheessa, jossa tässä tutkimuksessa käsitellään haastatteluaineiston neljästä teemasta kahta, jotka käsittelevät paikallista sopimista ja jatkuvan neuvottelun periaatetta. Samoin analyysin rajaaminen ensimmäiselle tasolle antaa mahdollisuuksia jatkotutkimuksen toteuttamiselle samasta ilmiöstä laajan käytettävissä olevan aineiston avulla. Kaikki teemat kuitenkin käytiin läpi analyysivaiheessa. Koska puolistrukturoitu haastattelu mahdollisti haastattelun monimuotoisen etenemisen, saattoi myös tämän tutkimuksen ulkopuolisista teemoista tulla esille tämän tutkimuksen kannalta relevantteja merkitysyksiköitä.

## 1.4 Lähdeaineisto

Tutkimuksen tärkeimpinä kirjallisina lähteinä ovat neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvä lainsäädäntö, voimassa olevat virkaehtosopimukset, paikallisesta sopimisesta olemassa oleva kirjallisuus sekä paikallisesta sopimisesta aikaisemmin julkaistut tutkimukset.

Voimassa olevasta lainsäädännöstä keskeisimpänä lähteenä on valtion virkaehtosopimuslaki, jonka yhtenä tarkoituksena on määrittää perusteet valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi<sup>13</sup>. Lain käyttöä lähdeaineistona hankaloittaa jonkin verran lainvalmistelu-

<sup>12</sup> Huusko M & Paloniemi S, 2006, s. 167.

<sup>13</sup> VVirkaehtosopimusL 1 §.

aineiston hajanaisuus ja epäselvyys. Tutkimus ei kuitenkaan keskity neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvään lainsäädäntöön joten, asialla ei voida katsoa olevan vaikutusta tutkimustuloksiin. Tutkimuksen kannalta keskeisimmät virkaehtosopimukset ovat keskustason neuvotteluosapuolten välillä tehty valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus sekä Rajavartiolaitoksen hallinnonalalla tehdyt tarkentavat virkaehtosopimukset ja hallinnonalakohtaiset sopimukset. Edellä mainittu neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvä lainsäädäntö ja virkaehtosopimukset luovat Rajavartiolaitoksessa pohjan paikalliselle sopimiselle ja tutkittavalle ilmiölle.

Tutkimuksen kohteena olevasta jatkuvan neuvottelun periaatteesta ei ole saatavilla aikaisempaa tutkimusaineistoa. Aikaisempi tutkimus on keskittynyt lähinnä yleisempiin työmarkkinoihin liittyviin aiheisiin, kuten esimerkiksi palkkauksen kehittymiseen ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseen. Läheisimmin tutkittavana olevaan jatkuvan neuvottelun periaatteeseen ja neuvotteluosapuolten väliseen vuorovaikutukseen liittyvänä tutkimuksena voidaan pitää Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa toteutettuja tutkimushankkeita paikallisesta sopimisesta. Valtiosektorilla paikallista sopimista on käsitelty työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen yhteisissä työryhmämuistioissa vuosina 2000<sup>14</sup> ja 2006<sup>15</sup>. Edellä mainitut tutkimukset ja niihin liittyvä kirjallinen aineisto ovat keskeisessä asemassa tämän tutkimuksen paikallista sopimista koskevassa osassa.

Merkittävimpänä lähteenä tässä tutkimuksessa ovat henkilöhaastattelut, jotka ovat kokonaisuudessaan aineistohaastatteluja. Henkilöhaastattelujen avulla kerättiin tutkimuksen varsinainen analysoitava aineisto, jonka kautta voitiin analyysin avulla määrittää Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Haastattelun kohdejoukoksi valittiin Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten joukosta sellaiset henkilöt, jotka osallistuvat aktiivisesti työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliseen vuorovaikutukseen ja joilla on riittävä kokemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta. Aineiston kattavuuden lisäämiseksi jokaiselta neuvotteluosapuolelta pyrittiin haastattelemaan vähintään kaksi edustajaa. Tavoitteeseen ei täysin päästy, mutta haastatteluaineiston voidaan katsoa kattavan hyvin neuvotteluosapuolten näkemykset paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta.

---

<sup>14</sup> Paikallinen sopiminen valtiolla. Työryhmämuistioita 14/2000.

<sup>15</sup> Paikallisen sopimisen ja yhteistyön lisääminen valtionhallinnossa. Työryhmämuistioita 5/2006.



Haastattelurunko muodostui neljästä eri aihealueesta, jotka aineiston analyysivaiheessa aikaisemmin tuodun esimerkin mukaisesti muodostivat aineiston teemarungon. Aihealueita olivat paikallisen sopimisen kokonaisuus Rajavartiolaitoksessa, jatkuvan neuvottelun periaate, ongelmat neuvotteluosapuolten välisessä vuorovaikutussuhteessa ja vuorovaikutuksen kehittäminen. Haastattelurunkoa täydennettiin haastattelun aikana riippuen haastateltavan vastauksista ja haastattelun suuntautumisesta vastausten mukaisesti. Haastattelun paikallista sopimista koskevan aihealueen tarkoituksena oli selvittää haastateltavien käsitystä niistä perusteista, joihin jatkuvan neuvottelun periaate perustuu. Jatkuvan neuvottelun periaatetta koskevalla aihealueella selvitettiin tutkimuksen kannalta olennaisin kokonaisuus, eli neuvotteluosapuolten käsitykset ilmiöstä. Kaksi muuta aihealuetta eivät suoraan käsitelleet tämän tutkimuksen tavoitteita ja -ongelmia, mutta haastattelun aikana niidenkin kysymysten kautta saatiin aineistoa tutkimuksen kohteena oleviin aihealueisiin.

### 1.5 Aineiston analysointiin vaikuttavat tekijät

Tutkimuksessa oli kiinnitettävä erityistä huomiota neuvotteluosapuolten asemaan haastatteluaineistoa analysoitaessa. Neuvotteluosapuolet edustavat lähtökohtaisesti aina vastakkaisia osapuolia käsiteltävässä asiassa. Henkilöstöjärjestöt ajavat edustamiensa jäsenten etuja ja työnantajan edustajat huolehtivat työnantajan edun mukaisten tavoitteiden saavuttamisesta. Edellä mainittu asetelma otettiin huomioon erittelemällä osapuolten käsitykset analyysivaiheessa. Tutkimuksen tavoitteena on tuoda puolueettomasti molempien osapuolten käsitykset tutkittavasta ilmiöstä, joten lopullisissa johtopäätöksissä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että molempien osapuolten käsitykset saadaan aineistosta esille mahdollisimman kattavasti.

Tutkijana olen haasteellisessa asemassa johtuen taustastani työnantajavirkamiehenä. Olen toiminut edellisessä tehtävässäni työnantajan edustajana Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnassa, joten kokemukseni työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välisestä vuorovaikutussuhteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä on ajantasainen. Asemani näkyi osittain haastattelutilanteissa, joissa oli erikseen korostettava asemaani tutkijana, ei työnantajan edustajana. Tutkimuksen etenemistä toisaalta helpotti se tekijä, että kaikki haastateltavat henkilöt olivat ennalta tuttuja tutkittavan aiheen parissa työskentelyn kautta. Tutkijan tietoisuus omasta

taustasta ja sen vaikutuksista tutkimiseen on yksi laadullisen tutkimuksen luotettavuuden ta-  
keista. Kyseessä on niin sanottu hallittu subjektiivisuus<sup>16</sup>.

## 1.6 Neuvotteluosapuolten käsitysten muodostuminen

Tutkimuksessa mukana olevien henkilöiden käsitysten muodostuminen on analyysivaiheen kannalta mielenkiintoisin tekijä. Käsitys on yhden määritelmän mukaisesti havaintoon, koke-  
mukseen tai ajatteluun perustuva asenne<sup>17</sup>. Käsityksen muodostumiseen vaikuttaa luonnolli-  
sesti mahdollisuudet osallistua neuvottelu- ja sopimustoimintaan, jolla saadaan havaintoja ja  
kokemuksia, sekä mahdollisuudet käsitellä saatuja havaintoja ja kokemuksia käsityksen muo-  
dostamiseksi. Haastateltavan henkilön käsityksen muodostumisen ja analyysin kannalta ko-  
kemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta ja mahdollisuudet osallistua toimintaan ovat keskei-  
sessä asemassa.

Käsitys ei lähtökohtaisesti tarkoita mielipidettä, vaan ihmisen itselleen tietyistä perusteista  
rakentamaa kuvaa jostakin asiasta. Käsitykset samasta ilmiöstä saattavat vaihdella eri henki-  
löiden välillä, tässä tutkimuksessa paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaat-  
teesta. Vuorovaikutustilanteissa saatetaan törmätä siihen, että osapuolet samasta aiheesta kes-  
kustellessaan puhuvat eri asiasta, koska heidän käsityksensä eroavat toisistaan. Käsitysten  
erilaisuus sisällöllisesti eli laadullisesti johtuu siitä, että ilmiöiden viitetausta, jonka muodos-  
tumiseen esimerkiksi kokemus vaikuttaa, vaihtelee yksilöiden välillä.<sup>18</sup>

Olemassa olevaa käsitystä ilmiöstä voidaan pitää konstruktiona, johon henkilön käsityksen  
kehittyminen perustuu<sup>19</sup>. Kokemuksen kautta muodostunut käsitys kehittyy hankitun uuden  
informaation kautta. Haastateltujen henkilöiden käsitysten kehittymistä kokemuksen kautta  
voidaankin verrata ihmisten arkielämässä muodostuviin niin sanottuihin esikäsitelmiin, jotka  
toimivat perustana sille, miten ihminen jatkossa ymmärtää uuden kokemuksen<sup>20</sup>. Käsitys  
saattaa näin ollen muuttua useampaakin kertaa lyhyessä ajassa, joten sitä voidaan pitää dy-  
naamisena ilmiönä<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Ahonen S, 1994, s. 122.

<sup>17</sup> Grönroos, E-R (toim.), 2006. s. 699.

<sup>18</sup> Ahonen S, 1994, s. 114 ja 117.

<sup>19</sup> Ibid., s. 117.

<sup>20</sup> Ibid., s. 114.

<sup>21</sup> Ibid., s. 117 ja Metsämuuronen J, 2008, s. 35.

Kokemuksen merkitystä käsityksen muodostumiselle ei voi tässä tutkimuksessa vähätellä. Haastatelluilla henkilöillä on pääsääntöisesti pitkä kokemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta Rajavartiolaitoksessa, mutta joukossa oli myös henkilöitä, joilla kokemus virastotasoisesta neuvottelu- ja sopimustoiminnasta rajoittui lyhyeen aikaan tai sitten henkilön aseman johdosta kokemus oli käytännön toiminnasta etäinen. Neuvottelu- ja sopimustoiminnan luonteeseen kuuluu vaihtelu sopimuskausien välillä. Osallistumalla neuvottelu- ja sopimustoimintaan yhden sopimuskauden ajan, henkilö ei saa välttämättä kokonaiskuvaa kaikista niistä toiminnoista, joita paikalliseen sopimiseen liittyy. Käsityksen ollessa aikaisemmin kuvatun mukaisesti dynaaminen ilmiö, on pitkällä kokemuksella erityinen merkitys käsitysten muodostumisessa.

Huolimatta siitä, että kaikki tutkimuksessa haastateltavana olevat henkilöt ovat neuvottelu- ja sopimustoiminnan kannalta katsottuna samanlaisessa asemassa, vaihtelevat henkilöiden mahdollisuudet osallistua neuvottelu- ja sopimustoimintaan melko paljon, jonka voidaan katsoa vaikuttavan käsityksen muodostumiseen. Työnantajan edustajana toimivat virkamiehet hoitavat paikalliseen sopimiseen liittyviä toimintoja tai osallistuvat niihin virkatehtävinään. Lähes rinnasteisina työnantajan edustajiin voidaan pitää henkilöstöjärjestöjen edustajista järjestöjen työntekijöitä sekä päätoimisia pääluottamusmiehiä, jotka ovat vapautettu kokonaisuudessaan virkatehtävien hoitamisesta<sup>22</sup>. Eroa on lähinnä palvelussuhdeasioita hoitavien henkilöiden lukumäärässä, joita työnantajalla on käytössään henkilöstöjärjestöjä enemmän. Osa-aikaisten pääluottamusmiesten mahdollisuudet ajankäyttöön ovat huomattavasti edellä mainittuja rajatummalla, vaihdellen luottamusmiestoimintaan käytettävissä olevan 25–55 jaksotunnin välillä<sup>23</sup>. Rajatummalla mahdollisuudet vaikuttavat luonnollisesti käsityksen muodostumiseen, koska mahdollisuudet saada kokemuksia ja havaintoja neuvottelu- ja sopimustoiminnasta ovat vähäisemmät.

---

<sup>22</sup> TARKVES LMSOP 13.12.2004, 7 §.

<sup>23</sup> Ibid.

## 2 PAIKALLINEN SOPIMINEN

### 2.1 Perusteet paikalliselle sopimiselle

Paikallinen sopiminen on määritetty valtiosektorilla lain tai voimassa olevan virka- tai työehtosopimuksen valtuutukseen perustuvaksi sopimiseksi virasto- ja työpaikkatason palvelussuhteen ehdoista<sup>24</sup>. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tasoja ja toimijoita, joilla paikallista sopimista valtiosektorilla tapahtuu, on useita. Paikallista sopimista voi näin ollen tapahtua keskitetysti virastotasolla, kuten esimerkiksi Rajavartiolaitoksen esikunnan ja asianosaisten henkilöstöjärjestöjen toimesta tai sitten työpistetasolla virkamiehen ja esimiehen välillä.

Paikallinen sopiminen voidaan ymmärtää myös laajan tai suppean määritelmän kautta. Suppealla määritelmällä tarkoitetaan mahdollisuutta sopia paikallisella tasolla toisin, kuin keskustason virkaehtosopimuksessa määrätään tai keskustason virkaehtosopimuksissa olevia määräyksiä sopia tietyistä asioista paikallisella tasolla. Paikallinen sopiminen laajan käsitteen mukaan sisältää edellä esitetyt suppean käsitteen määritelmät sekä lisäksi kaiken muun keskustason ulkopuolella tapahtuvan työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välisen palvelussuhteen ehtojen määrittämisen<sup>25</sup>. Laaja käsite sisältää näin ollen edellä mainitun eri organisaatiotasoilla tapahtuvan paikallisen sopimisen lisäksi kaikki ne mahdolliset sopimisen muodot, jotka virkaehtosopimusjärjestelmä tuntee. On katsottu, että paikallinen sopiminen laajan käsitteen mukaisesti sisältää virkaehtosopimuksen antaman valtuutuksen lisäksi myös lakien ja normaalin sopimusautonomian antamat valtuudet<sup>26</sup>.

Perusteet paikalliselle sopimiselle tulevat lähtökohtaisesti laista tai voimassa olevasta keskustason virka- tai työehtosopimuksesta. Toiminnan perustan määrittävät valtion virkaehtosopimuslaki ja valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus. Paikallisen sopimisen kannalta merkittävimmät perusteet ovat virkaehtosopimuslain 1 ja 2 luvussa, joissa on rajattu sopimisen ulkopuolelle ne asiat joista ei ylipäättänsä voida virkaehtosopimuksella sopia<sup>27</sup>, määritetty perusteet neuvotteluosapuolten määräämiselle ja annettu valtuus valtion neuvotteluviranomaiselle määrätä hallinnonalan neuvotteluviranomaisen käymään omalta osaltaan virkaehtosopimusneuvotteluja sekä tekemään tarvittaessa tarkentavan virkaehtosopimuksen<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.99.

<sup>25</sup> Ibid. ja Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, 2008, s. 17.

<sup>26</sup> Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, 2008, s. 17.

<sup>27</sup> Kts. VVirkaehtosopimusL, 2 § 3 mom.

<sup>28</sup> VVirkaehtosopimusL, 2 ja 3 §.

Kulloinkin voimassa oleva keskustason virkaehtosopimus antaa valtuudet ja määrittää perusteet paikalliselle sopimiselle virastotasolla. Keskustason sopimuksessa voidaan rajoittaa muun muassa sopimusten kustannusvaikutuksia tai asiakokonaisuuksia joista ei voi poiketa virastokohtaisella tarkentavalla virkaehtosopimuksella<sup>29</sup>. Keskeinen paikallisen sopimisen prosesseihin liittyvä virkaehtosopimus on virkaehtosopimusasioiden pääsopimus, jossa on määritetty paikalliseen sopimiseen liittyviä perustoimintoja. Sopimuksessa on määritetty edellytykset varsinaisten virkaehtosopimusneuvottelujen käymiselle, sopimusten soveltamisohjeiden antamiselle sekä perusteet neuvotteluille soveltamiserimielisyystilanteissa<sup>30</sup>. Perusteita paikalliseen sopimiseen voi tulla lisäksi erityislainsäädännön valtuuttamana. Yhtenä esimerkkinä on vuosilomalaki, joka sisältää mahdollisuuksia yksilötason paikalliseen sopimiseen<sup>31</sup>.

Yhteenvedona voidaan todeta, että viraston palvelussuhteen ehtojen perusrunko muodostuu valtion keskustasolla sovitusta virkaehtosopimuksista, joita täydentävät paikallisen sopimisen lopputuotteena tulevat virastokohtaiset palvelussuhteen ehdot, jotka muodostuvat virastokohtaisista tarkentavista virkaehtosopimuksista sekä viraston työnantajan antamista, tarkentaviin virkaehtosopimuksiin liittyvistä, soveltamisohjeista ja -määräyksistä. Taso, missä paikallista sopimista valtiosektorilla lähtökohtaisesti tapahtuu, on virastotaso. Työpestekohtaista sopimista ei tapahdu samassa tarkoituksessa kuin yksityisellä sektorilla, jossa paikallinen sopiminen pelkistetyksi mielletään yritys- tai työpestekohtaiseksi neuvottelu- ja sopimustoiminnaksi.

## 2.2 Paikallinen sopiminen Rajavartioloitoksessa

### 2.2.1 Paikallisesti sovittavat asiat

Valtion virastossa paikallisesti sovittavissa olevat asiat määrittävät luonnollisesti lähtökohdat työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliselle neuvottelu- ja sopimustoiminnalle sekä osittain muullekin vuorovaikutukselle. Paikallisesta sopimisesta tulee tässä yhteydessä erottaa paikallisen yhteistoiminnan käsite, joka voidaan ymmärtää kaikkena virasto- tai työpaikkatason yhteistyönä ja -toimintana työnantajan ja henkilöstön tai henkilöstön osan välillä<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> YLVES 2010–2012, 12 § 4 mom.

<sup>30</sup> Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus 21.12.1993 2–6 §.

<sup>31</sup> VLomaL 18 § ja 27 §. Vuosilomalain perusteella työnantaja ja työntekijä voivat sopia keskenään työntekijän vuosilomaetuuden siirtämisestä uuteen työsuhteeseen sekä vuosiloman säästämisestä.

<sup>32</sup> Paikallisen sopimisen ja yhteistyön lisääminen valtionhallinnossa. Työryhmämuistioita 5/2006, s. 17.

Paikallista sopimista on valtiosektorilla jäsennetty laajan käsitteen mukaisesti seuraavilla ryhmillä<sup>33</sup>, joiden avulla on tässä tutkimuksessa muodostettu Rajavartiolaitoksessa paikallisesti sovittavat asiat. Jäsentelyssä ei ole otettu kantaa organisaation tasoon, missä paikallista sopimista tapahtuu.

1. Virastokohtaiset tarkentavat virkaehtosopimukset ja virastokohtaiset työehtosopimukset
2. Muu virka- ja työehtosopimukseen perustuva sopiminen
3. Valtion yhteistoimintalain mukaan tapahtuva sopiminen
4. Yksilötason sopiminen

Rajavartiolaitoksessa virkaehtosopimuslain 3 §:n mukaiset tarkentavat virkaehtosopimukset ovat keskeinen paikallisen sopimisen muoto. Tarkentavia virkaehtosopimuksia ovat Rajavartiolaitoksen työaikasopimus, sopimus Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmästä sekä sopimus muutto- ja siirtokustannusten korvaamisesta<sup>34</sup>. Tarkentavat virkaehtosopimukset ovat myös niitä, joihin liittyy suurin osa soveltamiserimielisyyksistä ja haasteista työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliselle yhteistyölle. Rajavartiolaitoksessa ei ole yhtään työsuopimussuhteista työntekijää, joten virastokohtaisia työehtosopimuksia ei ole tehty.

Tarkentavien virkaehtosopimusten kanssa samantasoisia sopimuksia Rajavartiolaitoksessa ovat myös valtion yleisen luottamusmiessopimuksen<sup>35</sup> valtuuttamana sovittu luottamusmiessopimus sekä yhteistoimintalain<sup>36</sup> mukainen yhteistoimintasopimus ja työsuojelun valvontalain<sup>37</sup> mukainen työsuojelun yhteistoimintasopimus. Edellä mainituista sopimuksista merkittävien paikallisen sopimisen kannalta on luottamusmiessopimus, jossa määritetään Rajavartiolaitoksen virkamiehiä edustavat henkilöstöjärjestöt ja henkilöstön edustajien konkreettinen määrä sekä oikeus työajankäyttöön luottamusmiestehtäviin liittyen<sup>38</sup>.

Muu virkaehtosopimukseen perustuva sopiminen on Rajavartiolaitoksessa vähäistä. Muulla sopimisella tarkoitetaan yksinkertaistettuna keskus- tai virastotason virkaehtosopimukseen sisältyviä sopimusmääräyksiä, jotka antavat virastossa työnantajan edustajalle mahdollisuuden sopia henkilöstön edustajan kanssa useamman kuin yhden henkilön palvelusuhteen yksit-

<sup>33</sup> Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.99.

<sup>34</sup> TARKVES RVLTA 29.12.2002 (VM 4.3.2003), RVLPTARKVES 22.4.2005 (VM 3.5.2005), TARKVES MUUTTOSOP 29.11.2002 (VM 4.3.2003).

<sup>35</sup> YLVES 2010–2012, liite 2, 3 §.

<sup>36</sup> VYTL 15 §.

<sup>37</sup> TSValL 23 §.

<sup>38</sup> TARKVES LMSOP 13.12.2004, liite.

täisistä ehdoista<sup>39</sup>. Yksi esimerkki edellä mainitusta sopimisesta on Rajavartiolaitoksen työaikasopimuksessa tasoitusvapaajärjestelmä, jota koskevassa sopimusmääräyksessä on annettu hallintoyksikön päällikölle työnantajan edustajana oikeus sopia henkilöstön edustajan kanssa tasoitusvapaajärjestelmän käyttöönotosta sekä toiminnallisesta tarpeesta ja käyttöperiaatteista<sup>40</sup>. Kyseisen sopimusmääräyksen käyttö on ollut kuitenkin Rajavartiolaitoksessa vähäistä.

Yhteistoimintalain mukainen sopiminen tarkoittaa käytännössä lain 7 ja 15 §:ssä määritettyjä asioita<sup>41</sup>. Lain 7 §:ssä määritetyt asiat konkretisoituvat Rajavartiolaitoksessa pääsääntöisesti virkamiesten siirtovelvollisuuteen perustuvien siirtojen yhteydessä käydyissä työnantajan ja virkamiehen välisissä yhteistoimintamenettelyissä. Rajavartiolaitoksen organisaatiossa viime vuosina tapahtuva kehittäminen, jossa on muun muassa lakkautettu toimipisteitä, on tosin lisännyt säännöksen mukaisten asioiden käsittelyä työnantajan ja henkilöstön edustajien välillä. Käytännössä vuoropuhelu yhteistoimintalain mukaisista yksilötason ulkopuolelle jäävistä asioista käydään eri tasoilla Rajavartiolaitoksen organisaatiossa olevissa yhteistoimintalautakunnissa<sup>42</sup>. Yhteistoimintalain 7 §:ään liittyviä sopimuksia ei ole Rajavartiolaitoksessa lähi-vuosina tehty.

Yksilötasoisella sopimisella tarkoitetaan virkamieslain 44 §:n mukaisia virkasopimuksia yksittäisen virkamiehen palvelussuhteen ehdoista tai erityislainsäädännön mahdollistamaa sopimista palvelussuhteen ehdoista yksilötasolla<sup>43</sup>. Virkasopimusten sisältöä rajoittavat samat virkaehtosopimuslaissa mainitut tekijät<sup>44</sup> kuin varsinaisia virkaehtosopimuksiakin. Lisäksi on kiellettyä sopia virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommista ehdoista. Virkasopimusten käyttö on ollut Rajavartiolaitoksessa vähäistä. Erityislainsäädännön perusteella keskeisimmät sovittavat yksilötasoiset palvelussuhteen ehdot tulevat vuosilomalaista ja työaikalaista<sup>45</sup>. Vuosilomalain mukaiset sopimismahdollisuudet on valtiolla sovittu myös vuosilomasta tehdyssä virka- ja työehtosopimuksessa. Näitä vuosilomalain mahdollisuuksia käytetään myös Rajavartiolaitoksessa aktiivisesti. Rajavartiolaitos on rajattu työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle<sup>46</sup>, joten sieltä tulevat yksilötasoiset sopimismahdollisuudet eivät ole Rajavartiolaitoksessa mahdollisia.

<sup>39</sup> Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.101.

<sup>40</sup> TARKVES RVLTA 29.12.2002 (VM 4.3.2003), 5 §.

<sup>41</sup> VYTL 7 ja 15 §.

<sup>42</sup> TARKVES YTSOP 13.12.2004.

<sup>43</sup> VirkamL 44 §.

<sup>44</sup> Kts. VVirkaehtosopimusL 2 § 3 mom.

<sup>45</sup> VLomaL 17§ ja 28 § ja TAL 5, 10, 12, 13 ja 15 §.

<sup>46</sup> TAL 2 § 1 mom. 10 k.

## 2.2.2 Paikalliseen sopimiseen liittyvät prosessit

Kuten aikaisemmin todettiin, valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus määrittää tiettyjä prosesseja liittyen paikalliseen sopimiseen. Näitä prosesseja ovat varsinaiset sopimusneuvottelut, työnantajan soveltamisohjeiden ja -määräysten antaminen työnantajan tulkintaetuoikeuden<sup>47</sup> perusteella ja pääsopimuksen mukainen erimielisyysprosessi.

Varsinaisten sopimusneuvotteluiden tarkoituksena on määrittää sopimustasoisten palvelussuhteen ehtojen sisältö. Tarkentavista virkaehtosopimuksista käytävät neuvottelut edellyttävät aina keskustason antamaa valtuutusta<sup>48</sup>. Sopimusneuvotteluina voidaan myös pitää esimerkiksi valtion yleisen luottamusmiessopimuksen mukaisia sopimusneuvotteluita<sup>49</sup> viraston omasta luottamusmiessopimuksesta. Sopimusneuvotteluprosessi on neuvottelu- ja sopimustoiminnan keskeisin prosessi, johon valmistautuminen ja jonka jälkeinen aika ovat neuvotteluosapuolten toiminnan kannalta tärkeitä. Sopimusneuvotteluprosessiin valmistautuminen ja sopimuskauden aikainen virkaehtosopimusten tulkinta ja soveltaminen edellyttävät neuvotteluosapuolilta aktiivista vuorovaikutusta, koska varsinaisiin virkaehtosopimusneuvotteluihin varattu aika on käytännön syistä johtuen lyhyt.

Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen mukaisesti viraston työnantajan edustajan on neuvoteltava henkilöstöjärjestöjen kanssa ennen virkaehtosopimukseen liittyvien soveltamisohjeiden ja -määräysten antamista<sup>50</sup>. Velvoitetta voidaan pitää keskeisenä paikallisen sopimisen kannalta, koska sopimukseen liittyvät soveltamisohjeet ja -määräykset määrittävät konkreettisia toimintaohjeita esimerkiksi työaikasopimukseen liittyen ja vaikuttavat näin ollen suoraan organisaation toimintaan. Työnantajan oikeus antaa sopimukseen liittyviä soveltamisohjeita ja -määräyksiä perustuu edellä mainittuun työnantajan tulkintaetuoikeuteen. Soveltamisohjeista ja -määräyksistä käytävien neuvottelujen tuloksena syntyvät asiakirjat eivät ole neuvotteluista huolimatta sopimuksia, vaan työnantajan yksipuolisesti antamia ohjeita ja määräyksiä, joita voidaan kuitenkin pitää selkeästi palvelussuhteen ehtoina. Huolimatta työnantajan yksipuolisesta määräämisoikeudesta, yhteinen neuvottelu asiasta ja sitä kautta tullut yhteisymmärrys käsiteltävästä asiasta henkilöstöjärjestöjen kanssa edistää asian käytännön toteuttamista.

<sup>47</sup> Työnantajan tulkintaetuoikeudella tarkoitetaan direktio-oikeudesta johdettua etuoikeutta tulkita kaikkia palvelussuhteen ja palvelussuhteen ehtoja koskevia normeja. Direktio-oikeudella tarkoitetaan pelkistetysti oikeutta johtaa ja valvoa työn tekemistä.

<sup>48</sup> VirkaehtosopimusL 3 § 4 mom.

<sup>49</sup> YLVES 2010–2012, liite 2, 3 §.

<sup>50</sup> Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus 4 §.



Pääsopimuksen mukaisen erimielisyysprosessin pääasiallisena tarkoituksena on selvittää työnantajan ja virkamiesten välillä oleva tulkintaerimielisyys virkaehtosopimuksen tulkinnasta. Muina tarkoituksina ovat virkaehtosopimuksen pätevyyden, voimassaolon, sisällyksen tai laajuuden selvittäminen<sup>51</sup>. Erimielisyysprosessin vaiheita Rajavartiolaitoksen organisaatiossa ovat välitön neuvonpito hallintoyksikkötasolla ja paikallisneuvottelu virastotasolla Rajavartiolaitoksen esikunnassa. Molempien vaiheiden osapuolina ovat käytännössä asianomainen työnantajan edustaja ja henkilöstöjärjestö. Erimielisyysprosessia ei voida pitää kiinteänä osana paikallisen sopimisen mekanismeja, vaan se on ennemminkin viimeinen ja äärimmäinen keino yrittää paikallisesti sopia virkaehtosopimuksen tulkinnasta syntynyt erimielisyys.

## 2.3 Neuvotteluosapuolet

Neuvotteluosapuolet ja osapuolten edustajat virastotasolla ovat tutkimuksen keskeisimmät toimijat paikallisen sopimisen kokonaisuudessa. Neuvotteluosapuolten edustajat ja heidän käsityksensä paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta muodostavat tämän tutkimuksen tärkeimmän aineistolähteen.

Perusteet virastotason neuvotteluosapuolten määrittämiselle tulevat virkaehtosopimuslaista ja valtion yleisestä luottamusmiessopimuksesta<sup>52</sup>. Keskustasolla valtiotyönantajan edustaja määrätään asetuksella<sup>53</sup>. Virkaehtosopimusasetuksen mukaisesti valtion neuvotteluviranomaisena on valtiovarainministeriö ja siellä käytännön neuvottelu- ja sopimustoiminnasta vastaa valtion työmarkkinalaitos<sup>54</sup>. Virkamiehiä edustavan henkilöstöjärjestön määrääminen neuvotteluosapuoleksi keskus- ja virastotasolla perustuu tarkoituksenmukaisuusharkintaan<sup>55</sup>, jossa merkittävimpänä vaikuttimena on henkilöstöjärjestön edustavuus, joka on suoraan yhteydessä järjestön jäsenmäärään. Muodollisia vaatimuksia henkilöstöjärjestölle ovat yhdistyksen rekisteröiminen ja yhdistyksen varsinaisiin tehtäviin tulee kuulua virkamiesten virkasuhteisiin liittyvien etujen ajaminen.

<sup>51</sup> Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus 5 §.

<sup>52</sup> VVirkaehtosopimusL 3§ ja YLVES 2010–2012, liite 2.

<sup>53</sup> VVirkaehtosopimusA 1 §.

<sup>54</sup> Valtion työmarkkinalaitoksena toimiva valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto on valtion työnantaja- ja henkilöstöjohtamisen keskusyksikkö. VTML edustaa valtiotyönantajaa tulopoliittisissa neuvotteluissa ja niiden valmisteluissa, solmii valtion keskustason virka- ja työehtosopimukset sekä tukee ja ohjaa virastojen sopimus- ja muuta työnantajatoimintaa.

[http://www.vm.fi/vm/fi/12\\_Valtio\\_tyonantajana/03\\_Valtion\\_tyomarkkinalaitos/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/03_Valtion_tyomarkkinalaitos/index.jsp)

<sup>55</sup> Koskinen S & Kulla H, 2009, s.218.

Virkaehtosopimuslain mukaan valtion neuvotteluviranomainen määrää työnantajaa paikallisella tasolla edustavat neuvotteluviranomaiset. Rajavartiolaitoksen esikunta on määrätty hoitamaan hallinnonalan neuvotteluviranomaisen tehtäviä Rajavartiolaitoksen osalta<sup>56</sup>. Käytännön neuvottelutoiminnasta Rajavartiolaitoksen esikunnassa vastaa henkilöstöosastolle sijoitettu neuvottelupäällikkö, jota avustavat tarvittaessa henkilöstöosaston palvelussuhdeyksikön virkamiehet.

Varsinaiset henkilöstöä edustavat henkilöstöjärjestöt ovat valtion keskustasollakin henkilöstöä edustavat JHL, JUKO ja PARDIA. Rajavartiolaitoksessa on tehty valtion yleisen luottamusmiessopimuksen valtuuttamana<sup>57</sup> luottamusmiessopimus kuuden edellä mainittuihin keskustason virkamiesyhdistyksiin kuuluvan henkilöstöjärjestön kanssa. Virkamiehiä edustavat Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö ry (JUKO), Päällystöliitto ry (PL), Merivartioliitto ry (MVL), Julkisten- ja hyvinvointialojen liitto ry (JHL), Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto ry (MPHL) ja Suomen konepäällystöliitto ry (SKL)<sup>58</sup>.

Varsinainen neuvottelumandaatti Rajavartiolaitoksessa on aikaisemmin mainituilla kolmella keskusjärjestöllä, joita edustavat neuvottelu- ja sopimustoiminnassa edellä mainitut henkilöstöjärjestöt. Kaikki tarkentavat virkaehtosopimukset tehdään Rajavartiolaitoksen esikunnan, JHL:n, JUKO:n ja PARDIA:n välillä. Kun arvioidaan neuvottelu- ja sopimustoimintaa paikallisen sopimisen laajan käsitteen kautta, muodostavat luottamusmiestoimintaa hoitavat henkilöstöjärjestöt keskeisimmän jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvän vuorovaikutusosapuolen.

## 2.4 Rajavartiolaitos paikallisen sopimisen ympäristönä

### 2.4.1 Tehtävät ja organisaatio

Rajavartiolaitos on koko valtakunnan alueella toimiva monialaviranomainen, jonka tärkein lakisääteinen tehtävä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen valtakunnan meri- ja maarajoilla kaikissa olosuhteissa. Laaja tehtäväkenttä sekä monipuolinen ja -alainen toimintaympäristö yhdistettynä korkeaan toimintavalmiuteen asettavat omat haasteensa palvelussuhteen ehtojen määrittämiselle, koska palvelussuhteen ehtojen on huomioitava työtehtävien asettamat vaatimukset säännöllisestä virastotyöstä aina korkeaa valmiutta edellyttäviin meripelastustehtäviin.

<sup>56</sup> VM:n määräys n:o 2569/00.00.00/11.12.2009.

<sup>57</sup> YLVES 2010–2012, liite 2, 3§.

<sup>58</sup> 13.12.2004 TARKVES LMSOP.

Rajavartiolaitoksen sotilaallisesti järjestetty organisaatio ei sinänsä tuo mitään poikkeuksellista neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Sotilaskäskyasiat on asetuksella<sup>59</sup> rajattu hallinto- ja palvelussuhdeasioiden ulkopuolelle ja ne eivät lähtökohtaisesti vaikuta millään tavalla palvelussuhteen ehtojen määrittämiseen tai niiden tulkintaan ja soveltamiseen. Sotilaallinen linjaorganisaatio tuo asioiden käsittelyyn tiettyä johdonmukaisuutta ja toisaalta kankeutta, mutta mitään suoranaista vaikutusta ei voida todeta olevan.

Rajavartiolaitos kuuluu valtionhallinnossa virkamiesmäärältään suurimpien virastojen joukkoon. Vuoden 2011 lopussa virastossa oli 2816 virkamiestä<sup>60</sup>. Jos verrataan henkilöstörakennetta muihin valtion virastoihin, pois lukien puolustusvoimat, voidaan yhtenä erityspiirteenä pitää Rajavartiolaitoksen virkarakenteen jakautumista siviili- ja sotilasvirkoihin. Vaikka valtionhallintoon jo pitkään kuulunutta tuki- ja hallintopalvelujen ulkoistamista on toteutettu myös Rajavartiolaitoksessa, on siitä huolimatta viraston omien henkilöstö- ja tehtäväryhmien kirjo varsin laaja. Henkilöstöryhmiä on viisi<sup>61</sup> ja erilaisia tehtävänimikkeitä 213<sup>62</sup>. Edellä mainitut tekijät ovat johtaneet myös siihen, että virkamiesten koulutustausta on monipuolinen aina tuki- ja hallintopalvelujen perustehtäviä hoitavien ammatillisista perusopinnoista Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminnassa mukana olevan virkamiehen ylemmän korkeakoulututkinnon tieteelliseen jatkotutkintoon.

Laaja henkilöstö- ja tehtävarakenne aiheuttaa myös sen, että vaatimukset palvelussuhteen eidoille ovat monipuoliset. Palvelussuhteen ehtojen tulisi ottaa mahdollisimman tasapuolisesti huomioon eri henkilöstöryhmien ja tehtävien asettamat vaatimukset. Tällä hetkellä käytössä oleva tehtävän vaativuuteen sekä henkilökohtaiseen työsuoritukseen ja pätevyYTEEN perustuva palkkausjärjestelmä on hyvä esimerkki sopimustasoisesta kokonaisuudesta, jossa edellä mainitut asiat on pyritty huomioimaan mahdollisimman hyvin.

Rajavartiolaitos on koko valtakunnan alueelle sijoittuva organisaatio, jossa hallintoyksikön päälliköllä alueellisena rajavartioviranomaisena on erittäin itsenäinen rooli oman yksikkönsä johtamisessa myös käytännön henkilöstöhallinnon osalta<sup>63</sup>. Jokaisen hallintoyksikön esikunnassa on itsenäisen henkilöstöhallinnon mahdollistama organisaatio, joka omalta osaltaan tukee tätä itsenäisen roolin vahvistumista. Kun tähän itsenäiseen ja vahvaan rooliin yhdiste-

<sup>59</sup> TPA rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista.

<sup>60</sup> Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2011.

<sup>61</sup> Rajavartiolaitoksessa on viisi varsinaista henkilöstöryhmää, joita ovat upseerit, opistoupseerit, erikoisupseerit, rajavartijat ja siviilit.

<sup>62</sup> RVLPAK B1, liite 1.

<sup>63</sup> LRVLH 3 ja 4 §.

tään edellisessä kappaleessa esille otettu monipuolinen henkilöstö- ja tehtävä rakenne sekä aikaisemmin esille tullut viraston keskitetty vastuu palvelussuhteen ehtojen määrittämisestä, nousee korostettuun asemaan hallintoyksikköjen suuntaan tapahtuva yhtenäinen ohjaus palvelussuhteen ehtojen osalta.

## 2.4.2 Neuvottelu- ja sopimusympäristö

Rajavartiolaitoksen sopimuskokonaisuus palvelussuhteen ehtojen osalta muodostuu keskustason virkaehtosopimuksista sekä Rajavartiolaitoksen tarkentavista virkaehtosopimuksista ja hallinnonalakohtaisista sopimuksista. Muusta valtionhallinnosta poikkeavia sopimuksia ovat käytännössä Rajavartiolaitoksen työaikasopimus ja muutto- ja siirtokustannusten korvaamista koskeva sopimus. Aiheellisesti vastaavat sopimukset löytyvät myös keskustason virkaehtosopimuksista, mutta Rajavartiolaitoksen toimintaan kuuluvat sotilaalliset harjoitukset, laivapalvelus ja osaltaan hyvinkin syrjäisellä seudulla sijaitsevat toimipisteet sekä virkamiesten siirtovelvollisuuteen liittyvät erityispiirteet<sup>64</sup> ovat johtaneet omien tarkentavien virkaehtosopimusten laadintaan. Merkittävä palvelussuhteen ehtojen määräytymiseen ja vaikuttava tekijä on tarkentavien virkaehtosopimusten ja hallinnonalakohtaisten sopimusten yhtenäisyys. Yhtenäisyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että kaikki neuvottelu- ja sopimusosapuolina olevat henkilöstöjärjestöt ovat mukana sopimuksissa, eikä erillisiä järjestökohtaisia sopimuksia ole tehty. Tilanne tuo selkeyttä sopimuskokonaisuuteen sekä sopimusten tulkintaan ja soveltamiseen, mutta samalla haasteita sopimusneuvotteluihin kaikkien osapuolten intressien yhteensovittamiseksi.

Rajavartiolaitoksessa virkamiesten etua ajavat henkilöstöjärjestöt muodostavat varsin heterogeenisen kokonaisuuden. Järjestöt ovat pääosin muotoutuneet tietyn henkilöstöryhmän edustajaksi. Poikkeuksena voidaan pitää Merivartioliittoa, jonka jäsenistöön kuuluu kaikkien henkilöstöryhmien virkamiehiä, pääosan kuullessa kuitenkin rajavartijoiden henkilöstöryhmään. Edellä mainittu selkeärajaisuus yhdessä yhtenäisen sopimuskokonaisuuden kanssa muodostaa oman haasteensa kuuden eri osapuolen tavoitteiden yhteensovittamiselle neuvottelu- ja sopimustoiminnassa. Varsinaisissa virkaehtosopimusneuvotteluissa ei käytännössä riitä, että työnantaja ja kolme sopijaosapuolena olevaa keskusjärjestöä sovittavat tavoitteensa yhteen, vaan ennen sopimukseen pääsyä on sopijaosapuolten päästävä myös sisäisesti yhteisymmärrykseen tavoitteistaan. Kun arvioidaan esimerkiksi keskusjärjestö JHL:ön kuuluvia henkilöstöjärjestö-

---

<sup>64</sup> kts. LRV LH 14 §.

jä ja heidän intressejään, niin tavoiteasettelulla on omat haasteensa<sup>65</sup>. Tämä tekijä heijastaa vaikutuksensa myös muuhun paikalliseen sopimiseen ja sitä kautta jatkuvan neuvottelun periaatteeseen. Järjestöt ovat myös jäsenmääriensä kannalta tarkasteltuna erilaisia. Suurimpana järjestönä Merivartioliitolla on noin 2000 jäsentä, jolla se edustaa noin 70 %:a Rajavartiolaitoksen henkilöstöstä ja pienimpinä Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto ja Suomen konepääliittoliitto noin 70 jäsenellä. Järjestöjen tulee kuitenkin olla jäsenmäärästä riippumatta tasavertaisessa asemassa neuvottelu- ja sopimustoiminnassa.

Rajavartiolaitoksessa työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliseen paikalliseen sopimiseen liittyvään vuorovaikutukseen kuuluu tällä hetkellä kaksi virallistettua instituutiota. Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmän allekirjoituspöytäkirjassa on sovittu palkkausjärjestelmään liittyvistä arviointiryhmistä, joista neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutuksen muotona voidaan pitää Rajavartiolaitoksen palkkalautakuntaa. Palkkalautakunnan tehtävänä on arvioida tehtävien vaativuus Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmän avulla ja käsitellä vuosittain työpaikkakohtaiset suoritusarviointitiedot sekä antaa niistä lausunto<sup>66</sup>. Toinen virallinen muoto on Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmään liittyvä sopimustoiminnan seurantaryhmä, jonka tehtävänä on palkkausjärjestelmän ja Rajavartiolaitoksen tarkentavan virkaehtosopimuksen seuranta ja kehittäminen sekä Rajavartiolaitoksen sopimusrakenteen kehittäminen<sup>67</sup>.

Paikalliseen sopimiseen ei suoraan kuuluvana, mutta oleellisesti liittyvänä yhteistyön muotona voidaan myös pitää yhteistoimintalain<sup>68</sup> mukaista Rajavartiolaitoksen yhteistoimintalautakuntaa, joka on tärkeässä asemassa lain 7 §:n mukaisten asioiden tiedottamisessa henkilöstöjärjestöille.

Edellä mainittujen toimintojen lisäksi on tiedonkulun parantamiseksi Rajavartiolaitoksen johdosta järjestänyt ajankohtaistapaamisia henkilöstöjärjestöjen johdon kanssa sekä neuvottelupäällikkö luottamusmiesten kanssa.

<sup>65</sup> Keskusjärjestö JHL: on kuuluu Rajavartiolaitoksen henkilöstöjärjestöistä JHL ry ja Merivartioliitto ry. Henkilöstöjärjestöt edustavat virkamiehiä kaikista Rajavartiolaitoksen henkilöstöryhmistä.

<sup>66</sup> RVLPTARKVES APTK 22.4.2005 (VM 3.5.2005), 5 §.

<sup>67</sup> RVLE:n ak n:o 1095/03/16.6.2010.

<sup>68</sup> VYTL 5 §.

### 3 JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE

Fenomenografisen tutkimusmetodin viimeisen vaiheen olennaisin osa on tutkimuksessa hankitun aineiston analysointi. Tutkimuksen laajasta aineistosta käsitellään tässä luvussa haastateltujen henkilöiden käsitykset paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Käsitysten avulla luodaan kokonaiskuva siitä, miten Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten edustajat ovat muodostaneet käsityksensä paikallisesta sopimisesta ja miten käsitys jatkuvan neuvottelun periaatteesta muodostuu.

Fenomenografisen analyysin mukaisesti tutkimuksen tässä vaiheessa on haastatteluaineistosta etsitty merkitysyksiköitä, joiden määrittämisessä on pyritty löytämään taustalla olevia laajempia kokonaisuuksia, eikä pitäytymään pelkästään yksittäisissä sanoissa tai lauseen osissa. Menettely on tarkoituksenmukaista nimenomaan tämän tutkimuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska laajempi analyysi, jossa hyödynnetään kaikkia haastatteluaineistosta muodostettuja teemoja, toteutetaan vasta mahdollisessa jatkotutkimusvaiheessa.

#### 3.1 Paikallinen sopiminen jatkuvan neuvottelun periaatteen perustana

Kuten aikaisemmin on tuotu esille, perusteet paikallisesta sopimisesta ja siihen liittyvistä prosesseista muodostavat tämän tutkimuksen rungon. Vaikka tutkimuksen tärkeimpänä tavoitteena on selvittää käsityksiä jatkuvan neuvottelun periaatteesta, on tarkoituksenmukaista selvittää haastateltavien käsitykset keskeisesti jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvästä kokonaisuudesta. Analyysissä haastatteluaineistosta poimittiin kaikista neljästä teemasta paikalliseen sopimiseen liittyvät merkitysyksiköt. Sen jälkeen merkitysyksiköt analysoitiin, luokiteltiin ja koottiin suurempiin kokonaisuuksiin, jotka muodostavat tämän luvun alaluvut.

##### 3.1.1 Paikallisen sopimisen perusteet ja tarkoitus

Haastatelluista henkilöistä suurin osa mielsi paikallisen sopimisen virastotasolla tapahtuvaksi neuvottelu- ja sopimustoiminnaksi, jolle perusteet tulevat keskustasolta. Kuten tutkimuksen teoriaosuudessa tulee esille, paikallisen sopimisen määrittämiseen ei ole olemassa mitään yhtä ja samalla oikeaa mallia. Suhteutettuna tähän, on ymmärrettävää, että käsitykset paikallisen sopimisen kokonaisuudesta vaihtelevat.

Kun lähdetään määrittämään lähtökohtia paikalliselle sopimiselle, keskeisenä periaatteena tulisi olla laista tai ylemmältä sopimustasolta tulevat valtuudet tehdä virastokohtainen tarkentava virkaehtosopimus<sup>69</sup>. Haastatelluista vain yksittäiset henkilöt määrittivät paikallisen sopimisen tämän periaatteen kautta. Havaintoa voidaan pitää yllättävänä, ottaen huomioon kaikkien haastateltavien henkilöiden kokemuksen neuvottelu- ja sopimustoiminnasta, koska ilman näitä valtuuksia ei paikallinen sopiminen ole käytännössä valtion virastossa mahdollista. Henkilöt, joille paikallisen sopimisen kokonaisuus vaikutti haastattelun alusta alkaen olevan selvä, lähtivät haastattelussa määrittämään kokonaisuutta keskustasolta tulevien valtuuksien kautta.

*”Ilman muuta keskustason sopimuspyödyltä sovittavaksi tulevat, kun meille on annettu erillinen valtuus neuvotella ja sopia. Vaikkakin sopimukset sitten työmarkkinalaitos sitten erikseen hyväksyy, niin sehän kuuluu tietysti paikalliseen sopimiseen minun mielestä aivan keskeisesti”*

*”Paikalliseen sopimiseen kuuluu tietysti kaikki se, se mikä keskustason sopimuksissa edellytetään paikallisesti sovittavaksi”*

Yksi haastateltava toi esille myös valtiosektorin paikallisen sopimisen eron verrattuna yksityisen sektorin vastaavaan toimintaan. Yksityisellä sektorilla paikallinen sopiminen konkretisoituu lähtökohtaisesti valtiosektoria huomattavasti alemmalla tasolla, tavoitteiden ollessa konkreettisesti työpistetasolla, esimerkiksi yrityksen ja henkilöstön tarpeiden yhteensovittamisessa<sup>70</sup>. Kommentissa tiivistyy hyvin käsitys tasosta, missä valtiosektorin paikallinen sopiminen käytännössä tapahtuu.

*”Paikallisella sopimisella yleensä työmarkkinakentässä ymmärretään ihan muuta kuin mitä valtiolla ymmärretään. Valtiolla se virallisesti tarkoittaa virastotason sopimista”*

Osa haastatelluista lähestyi paikallisen sopimisen käsitettä virastotasolla jaettavan varallisuuden näkökulmasta.

*”... ja tehdään se keskusjärjestösopimus ja siellähän nyt tätä nykyä tilanne on sellainen, että siellä kun sovitaan paikallisesta erästä. Olkoon se nyt vaikka 0,5 prosenttia ja sitten tehdään se paikallisen erän sopiminen työnantajan kanssa...”*

<sup>69</sup> Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.99.

<sup>70</sup> Puranen P, 2000, s 16.

Lähes kaikissa varallisuuden kautta tehdyissä määritelmissä näkyi kuitenkin edellä olevan esimerkin mukaisesti se, että perusteet näiden virastotason varojen jakamiselle tulevat keskustasolta, joten taustalla on käsitys siitä, miten perusteet sopimiselle tulevat. Huolimatta siitä, että palvelussuhteen ehdot sisältävät virkamiehen kannalta huomattavan määrän myös aineetomia etuisuuksia, kuten esimerkiksi suurin osa työaikasopimuksen työn suunnittelua koskevista määräyksistä, on raha merkittävänä vaikuttimena neuvoteltaessa palvelussuhteen ehdoista. Näkökulman muodostuminen varallisuuden kautta on näin ollen ymmärrettävää. Rahan korostunut merkitys tulee esille haastatteluaineistoon sisältyneessä oheisessa kommentissa.

*”... kaikkia kiinnostaa vain raha... ... lopputulos on se, että niitä kiistakysymyksiä ei päästä koskaan ratkomaan, jos ei ole rahaa pöydässä...”*

Aikaisemmin esille tulleet yksityisen sektorin paikallisen sopimisen erityispiirteet näkyivät myös yksittäisissä vastauksissa. Paikallinen sopiminen nähtiin mahdollisuutena tehdä omia tarkentavia virkaehtosopimuksia Rajavartiolaitoksen monipuolisessa toimintaympäristössä ja samalla sovittaa yhteen työnantajan ja työntekijöiden tavoitteita. Tavoitteet ovat yhteneväiset yksityisen tason paikalliseen sopimiseen, mutta taso missä sopimista Rajavartiolaitoksessa tehdään, on kauempana työntekijästä.

*”Onhan se myös virkaehtosopimusten tekemistä, mutta sitten taas toisaalta paikallinen sopiminen meidän piirissä niin on sitä, että siinä yhteen sovitetaan sitä, että mitä työntekijät ja työnantaja haluavat meidän erityisissä toimintaympäristöissämme”*

*”Rajavartiolaitoksella on erityispiirteitä. Sitä vartenhan meillä on tämä sopimusjärjestelmä tehty niin, että meillä on omat erityiset sopimukset työajoista, muuttokustannusten korvaamisesta, lisäpalkkioista tai sitten tämä RVLPJ-kokonaisuus”*

### 3.1.2 Paikallinen sopiminen Rajavartiolaitoksessa

Käsityksissä paikallisesta sopimisesta Rajavartiolaitoksessa tulivat esille teoriaosuudessa esitetyn paikallisen sopimisen laajan käsitteen<sup>71</sup> mukaisista neljästä kokonaisuudesta kolme. Valtiosektorilla virastotasolla tapahtuvaa paikalliseen sopimiseen kuuluvaa yksilötasoisista sopimista ei kukaan haastatelluista tuonut esille, mikä johtuu todennäköisesti siitä, että kyseistä menettelyä ei Rajavartiolaitoksessa ole viime vuosina juurikaan virkasopimusten muodossa

<sup>71</sup> Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.99.



käytetty ja erityislainsäädännön perusteella tapahtuva sopiminen on pääsääntöisesti virkamiehen ja esimiehen välistä vuorovaikutusta.

Edellä mainitun laajan käsityksen ensimmäisen kokonaisuuden muodostavat valtion virkaehtosopimuslain mukaiset virastokohtaiset tarkentavat virkaehtosopimukset olivat luonnollisesti yleisin esimerkki paikallisesta sopimisesta Rajavartiolaitoksessa.

*”Rajavartiolaitoksen tarkentavat virkaehtosopimukset ovat niitä paikallisia sopimuksia”*

Tarkentavista virkaehtosopimuksista Rajavartiolaitoksen työaikasopimus ja siihen liittyvät asiat, esimerkiksi sopimuksen soveltaminen, otettiin esimerkkinä useimmiten esille. Työaikasopimus on mitä todennäköisimmin eniten päivittäiseen toimintaan liittyvä sopimus, josta on seurausta myös se, että suuri osa soveltamiseen liittyvistä ongelmista ja erimielisyyksistä keskittyy siihen<sup>72</sup>. Tästä johtuen on luonnollista, että neuvotteluosapuolten edustajatkin mieltävät paikallisen sopimisen kokonaisuutta työaikasopimuksen kautta. Kyseistä sopimusta käytettiin myös esimerkkinä muualla haastatteluaineistossa vuorovaikutussuhteen ongelmia ja kehittämistä koskevissa osissa. Työaikasopimus on Rajavartiolaitoksen tarkentavista virkaehtosopimuksista se, jota on viime vuosina kehitetty selkeästi vähiten ja se on todennäköisesti yksi syy sen esille nostamiseen.

*”Pääasiassa se työaikasopimus ja sen tulkinta, niin se kuuluu tähän oleellisesti tähän meidän paikalliseen sopimukseen”*

Kuten paikallista sopimista käsittelevässä jaksossa todettiin, tällä hetkellä ainoa tarkentaviin virkaehtosopimukseen perustuva virastotason ulkopuolinen paikallisen sopimisen muoto on Rajavartiolaitoksen työaikasopimukseen liittyvä tasoitusvapaajärjestelmä, jossa asianosaisen hallintoyksikön päällikkö ja virkamiehiä edustava luottamusmies voivat sopia järjestelmän käyttöönotosta sekä toiminnallisesta tarpeesta ja käyttöperiaatteista<sup>73</sup>. Kyseistä järjestelmää ei kuitenkaan mielletä osaksi paikallista sopimista, johtuen osaltaan sen vähäisestä käytöstä,

<sup>72</sup> Suurimmassa osassa Rajavartiolaitoksessa käydyistä valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen 5 §:n erimielisyysprosessin mukaisista paikallisneuvotteluista on käsitelty Rajavartiolaitoksen työaikasopimukseen, sopimukseen valtion virka- ja työehtosopimukseen matkakustannusten korvaamisesta tai Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmäsopimukseen liittyviä soveltamiserimielisyyksiä. Tiedot on tarkistettu 17.3.2012 Rajavartiolaitoksen esikunnan sähköisestä tietokannasta, josta löytyvät yksityiskohtaiset tiedot Rajavartiolaitoksessa käydyistä paikallisneuvotteluista vuosina 1972–2011.

<sup>73</sup> TARKVES RVLTA5, 5 §.

mutta toisaalta myös siitä, että paikallinen sopiminen mielletään niin voimakkaasti virastotassolla tapahtuvaksi toiminnaksi.

*”Onhan esimerkiksi tasoitusvapaajärjestelmä. Hallintoyksiköt ja hallintoyksikön paikalliset luottamusmiehet voivat sopia keskenään sen käyttöönoton”*

*”Paikallisestihan voidaan sopia esimerkiksi työajoista. Meillä muistaakseni on olemassa tasoitusvapaajärjestelmä”*

Ainoastaan yksi haastatelluista laajensi paikallisen sopimisen käsittämään myös yhteistoimintalain- ja sopimusten mukaiset asiat. Käsityksen voidaan katsoa kuuluvan paikallisen sopimisen laajan käsitteen mukaiseen kokonaisuuteen, johon kuuluu myös yhteistoimintalain mukaan tapahtuva sopiminen<sup>74</sup>.

*”...sen lisäksi kaikki mikä kuuluu yhteistoimintalain ja yhteistoimintasopimusten piiriin. Josta ei sinällään virkaehtosopimuksia, mutta josta tulee neuvotella...”*

Haastatellun käsitys on kuitenkin varsin laaja ja lähenteleekin ennemmin paikallisen yhteistyön käsitettä<sup>75</sup>, johon voidaan ymmärtää lähes kaikki työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välinen yhteistyö.

Paikalliseen sopimisen kannalta mielenkiintoisena tekijänä haastatteluaineistosta nousi esille ajatukset paikallisen sopimisen ulottamisesta virastotassoa alemmalle tasolle, eli käytännössä hallintoyksiköihin ja siellä työpistetasolle. Hallintoyksikkötason paikallisella sopimisella voitaisiin ottaa huomioon paremmin hallintoyksikön mahdolliset erityispiirteet ja olosuhteet.

*”Ja se olisi hyvä jos silloin voitaisiin sopia niin, että ne tekisivät jotain muuta kuin sitä kolmiviikkoisjaksoa, että niille saisi tulla ylitöitä vähän reilummin silloin kesäaikaan. Sitten ne voisi tasoittaa yhteisymmärryksessä lähimpien esimiesten ja työnantajan kanssa hiljaisempaa aikaa”*

<sup>74</sup> Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.99.

<sup>75</sup> Paikallisen sopimisen ja yhteistyön lisääminen valtionhallinnossa. Työryhmämuistioita 5/2006, s. 17.

Eräät haastatellut toivat esille, että edellä kuvattu hallintoyksiköissä tapahtuva paikallinen sopiminen on jo hiljaisesti hyväksytty käytäntö.

*”Sitten on tietynlaisia paikallisia sopimuksia varmasti mistä hallintoyksikön päällikkö ja luottamusmies voi sopia... ...Että on tehty yksilösopimuksia tai yksilöön kohdistuvia keskenäisiä diilejä, mitkä ei sitten taas välttämättä ole laitoksen esikunnan palvelussuhteen ehtojen tai palvelussuhteen ehtojen kanssa yhteneväisiä ihan kokonaisuudessaan”*

*”Kyllähän siellä eri työpaikoissa, esimerkiksi Kaakkois-Suomen rajavartiostossa, saatetaan tehdä jotain, jota he pitävät paikallisesti sovittuna asiana... ...Kyllä sitä varmasti harrastetaan siellä paikallisella tasolla”*

Ottamatta kantaa siihen, tapahtuuko paikallista sopimista Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä vai ei, ajatuksia paikallisen sopimisen lisäämisestä ei voi pitää mitenkään yllättävinä. Kuten Rajavartiolaitoksen organisaatiota ja toimintaympäristöä kuvaavassa osiossa tuotiin esille, monipuolinen tehtäväkenttä ja vaihtelevat olosuhteet edellyttävät palvelussuhteen eidoilta varsin paljon. Toimimattomat palvelussuhteen ehdot havaitaan ja niiden vaikutukset konkretisoituvat ensimmäisenä työpistetasolla, joten ratkaisuja ongelmiin haetaan todennäköisimmin ensimmäisenä esimiehen ja virkamiehen välillä.

Haastateltavien joukosta löytyi myös hallintoyksikkötasoiseen paikalliseen sopimiseen kielteisesti suhtautuvia.

*”Ja jos sitten paikalliseen sopimiseen mennään, niin silloin se tapahtuu kyllä virkaehtosopimuspyödyssä”*

Mielipiteeseen vaikuttaa todennäköisesti kokemukset ongelmista virkaehtosopimuksen soveltamiseen liittyen. Hajallaan oleva ja erittäin itsenäiset hallintoyksiköt sisältävä organisaatio aiheuttaa lukuisan määrän erilaisia tulkintalinjoja virkaehtosopimuksista. Mikäli paikallista sopimista lisättäisiin virastotasoa alemmilla tasoilla, saattaisi se neuvotteluosapuolten mielestä aiheuttaa entistä enemmän erimielisyyksiä virkaehtosopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta.

### 3.1.3 Poikkeavat näkemykset paikallisesta sopimisesta

Paikallisesta sopimisesta ilmeni myös täysin poikkeavia näkemyksiä. Ajateltiin, että paikallinen sopiminen tarkoittaa pelkästään hallintoyksiköissä tapahtuvaa sopimista virkamiehen ja esimiehen välillä. Varsinaiset virastotason virkaehtosopimusneuvottelut rajattiin paikallisen sopimisen kokonaisuuden ulkopuolelle. Käsityksen muodostumiseen on saattanut vaikuttaa se, että usein arkikielessä paikallisella tasolla tarkoitetaan nimenomaan hallintoyksikkötason toimintaa. Käsitys on ongelmallinen siltä osin, että työnjohdolliset asiat on rajattu tiukasti virkaehtosopimuksella sovittavien asioiden ulkopuolelle<sup>76</sup>.

*”Nyt kun oletetaan, että puhutaan Rajavartiolaitoksesta, niin paikallinen sopiminen jää mielestäni siihen, että miten se työ tehdään ja milloin se tehdään ja tarvitko lisää kavereita avuksesi”*

Paikallinen sopiminen sekoitettiin myös virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen mukaiseen erimielisyysprosessiin.

*”Siitä on olemassa hyvin seikkaperäiset määräykset ja sen pitäisi toimia. Sitten on se varjo-organisaatio, miten se toimii... ..Minä olen sitä mieltä, että Rajavartiolaitoksessa ei ole tällä hetkellä aidosti paikallisneuvotteluita ja sitä ongelmanratkaisukykyä”*

### 3.1.4 Yhteenveto

Haastatteluaineistosta tehdyn analyysin perusteella voidaan todeta, että neuvotteluosapuolet ymmärtävät paikallisen sopimisen perusteet hyvinkin yhteneväisesti siltä osin, millä tasolla paikallista sopimista Rajavartiolaitoksessa virallisesti tapahtuu. Huomioitta ei voi kuitenkaan jättää sitä, että vaikka lähes kaikki virastotason paikalliseen sopimiseen kuuluvat elementit tulivat haastattelussa esille, ne tulivat pääsääntöisesti eri henkilöiltä. Ainoastaan yksittäiset haastateltavat mielsivät paikallisen sopimiseen kuuluvat kaikki elementit. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan määrittää mikä on oikea tai väärä käsitys paikallisesta sopimisesta. Näin ollen antoi haastatteluaineisto erittäin hyvän kuvan siitä, miten käsitykset paikallisesta sopimisesta vaihtelevat neuvotteluosapuolten välillä.

---

<sup>76</sup> VVirkaehtosopimusL 2 §.

Merkille pantavaa on kuitenkin se, että neuvotteluosapuolten vastauksista tuli ilmi paikallisen sopimisen merkitys työnantajan ja henkilöstön välisten tarpeiden yhteensovittamisessa. Toinen mielenkiintoinen havainto voidaan tehdä tasosta, missä paikallista sopimista ilmeisesti tapahtuu epävirallisesti. Osa haastatelluista toi selkeästi esille, että työpistekohtaista sopimista tapahtuu Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä. Molemmat edellä mainitut havainnot ovat oleellisesti tutkittavana olevaan jatkuvan neuvottelun periaatteen käsitteeseen liittyviä tekijöitä.

Täysin poikkeavat käsitykset paikallisesta sopimisesta osoittavat, että kysymys on osittain vaikeasti määriteltävästä kokonaisuudesta. Käsityksen muodostumiseen vaikuttavat erittäin paljon neuvottelu- ja sopimustoiminnasta saadut kokemukset. Neuvotteluosapuolten toisistaan poikkeavat mahdollisuudet osallistua toimintaan luovat erilaiset lähtökohdat käsityksen muodostumiselle ja selittävät osaltaan käsitysten vaihtelua.

### 3.2 Jatkuvan neuvottelun periaate

Tämän tutkimuksen keskeisimmät tavoitteet koskevat jatkuvan neuvottelun periaatetta. Analyysivaiheessa jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvät merkitysyksiköt poimittiin haastatteluaineistosta vastaavalla tavalla kuin edellä paikallisen sopimisen osuudessa. Jatkuvan neuvottelun periaatteen olleessa lähtökohtaisesti ennalta määrittelemätön kokonaisuus, jonka muodostumista tutkimuksessa ohjaavat tutkijan ennakko-olettama ilmiöstä ja haastatteluaineistosta saatavat neuvotteluosapuolten käsitykset, muodostuu tämän luvun rakenne tutkimuksen viitekehyksen ja aineistosta saatujen havaintojen perustalle.

Haastattelujen aikana tullut kommentti jatkuvan neuvottelun periaatteesta kuvaa hyvin taustaa jatkuvan neuvottelun periaatteen määrittämiselle.

*”Ensimmäinen keskeinen asia on se, että mikään lainsäädäntö tai pykälä tai määräys ei luo sitä jatkuvan neuvottelun periaatetta”*

### 3.2.1 Mitä jatkuvan neuvottelun periaate on?

Kuten aikaisemmin tutkimuksessa on tullut esille, jatkuvan neuvottelun periaatteeseen ei löydy mitään valmista määritelmää. Paikallinen sopiminen virastotasolla luo sille perustan ja rungon, mutta minkään tasoinen normi ei määritä kokonaisuutta.

Haastatteluaineiston perusteella on helppo tehdä johtopäätös, että neuvotteluosapuolten mielestä jatkuvan neuvottelun periaatteen lähtökohtana on avoin vuorovaikutussuhde neuvotteluosapuolten välillä. Vuorovaikutuksen merkitys korostuu useassa eri yhteydessä.

*”Kyllähän jatkuvan neuvottelun periaate on puhtaasti vuorovaikutusta kahden instanssin välillä. Eikä mitään muuta”*

Tiivis vuorovaikutus on helppo mieltää lähtökohdaksi työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen yhteistyölle. Palvelussuhteen perustana olevat virkaehtosopimukset ovat neuvotteluosapuolten yhteinen tahdonilmaisus palvelussuhteen ehdoista ja näin ollen kaikki niihin liittyvä toiminta on lähtökohtaisesti vuorovaikutteista. Vuorovaikutukselta haetaan myös vapaampaa muotoa kuin varsinaisissa virkaehtosopimusneuvotteluissa. Virkaehtosopimusneuvottelut ovat yleensä varsin muodollisia, tiukasti aikamääreisiin sidottuja ja saattavat olla myös asiallisesti tiettyyn raamin muotoutuvia. Vapaammalla vuorovaikutuksella haetaan avointa keskustelua kaikista virkaehtosopimukseen liittyvistä asioista. Neuvotteluosapuolten välille viime vuosien aikana kertyneet jännitteet ovat osaltaan johtaneet siihen, että nykyistä vuorovaikutussuhdetta kokonaisuudessaan voi kuvata varsin muodolliseksi.

Jatkuvan neuvottelun periaate nähdään nimenomaan virkaehtosopimukseen liittyvänä toimintana. Periaatteessa nähdään kaksi kokonaisuutta, voimassa olevan virkaehtosopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvät toimenpiteet sekä tulevaan sopimuskierrökseen valmistautuminen. Edellä esille tuotu aktiivinen vuorovaikutus korostuu kaikissa vaiheissa.

*”Mielestäni se kuuluu kaikki tähän mikä vaikuttaa itse sopimukseen. Joko vanhan sopimuksen tulkintaan, taikka sitten uuden sopimuksen tavoitteiden asetteluun tai muuhun. Niin se kaikki kuuluu siihen jatkuvan neuvottelun kehään asiakohtina”*

Virkaehtosopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyen tulee ottaa huomioon, että voimassa oleva virkaehtosopimusasioiden pääsopimus sisältää voimassa olevien tarkentavien virkaehtosopimusten soveltamis- ja tulkintaerimielisyyksiä varten erimielisyysprosessin<sup>77</sup>.

Tulevaan sopimuskierrokseen valmistautumiseen ohella myös tulevaisuuteen valmistautuminen nähtiin osaksi jatkuvan neuvottelun periaatetta. Valmistautumista virkaehtosopimusneuvotteluihin ei katsottu pelkästään sopimuskaudella syntyneiden ongelmien ratkaisun kannalta vaan siihen kuuluisi myös virkaehtosopimukseen liittyvien kehittämiskohteiden etsintä.

*”Ja voidaan kartoittaa virkaehtosopimukseen liittyviä kehittämistarpeita ja yhdessä etsiä kehittämiskohteita. Pohtia tulevaisuutta ja miten niitä pitäisi tulevaisuudessa kehittää”*

Pieni osa neuvotteluosapuolten edustajista oli sitä mieltä, että jatkuvan neuvottelun periaate on aktiivista ja sopimushakuista neuvottelutoimintaa.

*”Jatkuvan neuvottelun periaatteen ymmärrän sillä tavalla, että osapuolet käyvät aktiivista neuvottelutoimintaa riippumatta siitä, että mitkä ovat nämä lailliset perusteet”*

*”Ei voi olla niin, että me neuvotellaan silloin, kun VM antaa luvan... ...Toimiakseen tämä systeemi vaatii kykyä tehdä ratkaisuja, ratkaista asioita myös sopimuskauden aikana”*

Jatkuvan neuvottelun periaatteeseen toimintatapoja määritettäessä tulee kuitenkin muistaa taustalla jo aikaisemmin esille tulleet paikallisen sopimiseen vaikuttavat reunaehdot. Virastotasolla tapahtuvan sopimus- ja neuvottelutoiminnan perustana ovat lainsäädännöstä tai keskustasolta tulevat perusteet. Rajavartiolaitoksessa käytävät tarkentavat virkaehtosopimusneuvottelut edellyttävät keskustasolta saatavaa mandaattia. Sopimuskauden aikana on mahdollista käydä vuoropuhelua sopimusten soveltamisesta ja tulkinnoista, mutta varsinaisten tarkentavien virkaehtosopimusneuvottelujen käyminen ei ole mahdollista ilman valtuutusta<sup>78</sup>. Osa haastatelluista otti myös tämän näkökulman esille.

*”Se ei ole sitä, että käytäisiin jatkuvia virkaehtosopimusneuvotteluja”*

<sup>77</sup> Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus, 5 §.

<sup>78</sup> VVirkaehtosopimusL 3 § 4 mom. Rajavartiolaitoksessa käytävät tarkentavat virkaehtosopimusneuvottelut edellyttävät keskustasolta annettua määräystä.

### 3.2.2 Milloin jatkuvan neuvottelun periaate toteutuu?

Haastatteluaineiston perusteella kaikki neuvotteluosapuolten edustajat olivat sitä mieltä, että jatkuvan neuvottelun periaatteen tulee toteutua varsinaisten virkaehtosopimusneuvottelujen ulkopuolella, kuten aikaisemmin viitekehyksessä kuvattiin ja tämän tutkimuksen ennakkoolettamana on.

*”Ymmärrän tämän niin, että työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä on toimiva vuorovaikutus myös varsinaisten ves-neuvottelujen välisinä aikoinakin. Asioista keskustellaan aina silloin, kun on tarvetta”*

Edellä esille tulleeseen aktiiviseen vuorovaikutukseen liittyy myös seuraava kommentti asioiden nopeasta esille ottamisesta.

*”Jatkuvan neuvottelun periaate on mielestäni sitä, että ongelmat nostetaan pöydälle heti, kun ne syntyvät, eikä tuoda niitä vasta sitten pöydälle, kun on neuvottelukierros”*

Nopea asioiden esille ottaminen helpottaa varsinaisia virkaehtosopimusneuvotteluja, koska neuvotteluihin varattu aika on varsin lyhyt ja kaikkia sopimuskauden aikana mahdollisesti kertyneitä soveltamiseen ja tulkintaan tai sopimusten kehittämiseen liittyviä asioita ei todennäköisesti ehditä käsitellä varsinaisissa neuvotteluissa. Mahdollisimman aikaisin esille otettu kehittämiskohde tai ongelma antaa aikaa asian valmistelulle työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä.

### 3.2.3 Tavoitteet jatkuvan neuvottelun periaatteelle

Toiminnan kehittämiseksi tulee olla aina selkeät tavoitteet. Tarpeet neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutuksen kehittämiseksi ovat olleet esillä säännöllisesti ja mikäli osapuolten välille halutaan kehittää toimivia malleja, tulee neuvotteluosapuolilla olla selkeät tavoitteet toiminnalle. Jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvät tavoitteet ilmenivät haastatteluaineistosta hyvin yhteneväisenä. Tavoitteet periaatteen osalta painottuivat virkaehtosopimukseen valmistautumiseen ja haluun kehittää virkaehtosopimuksia.

*”Luontevaa vuorovaikutusta, toisen osapuolen tarpeiden huomioimista, asioiden hyvää perustelua ja asioiden valmistelua seuraavan neuvottelukierroksen pohjaksi”*



Valmistautuminen virkaehtosopimusneuvotteluihin sisältäisi neuvotteluosapuolten tavoitteiden yhteensovittamista hyvissä ajoin ennen neuvotteluita. Neuvotteluiden ulkopuolella tapahtuva valmistelu mahdollistaisi vapaamman tavoitteiden määrittämisen, koska sitä ei sidottaisi ennalta neuvotteluohjeilla tai käytettävissä olevalla neuvotteluvarallisuudella.

*”Meillä on valmistellut tavoitteet. Yhdessä jo pitkälle hiotut tavoitteet, koska niitä voidaan valmistella aikalailla ilman sitoutumista siihen käytettävissä olevaan varallisuuteen”*

Toinen valmistautumiselle asetettu tavoite sisältää konkreettisempia tuloksia neuvottelutilanteeseen. Yhteisen työn tuloksena syntyisi valmiiksi käsiteltyjä kokonaisuuksia neuvottelutilanteeseen. Konkreettisena esimerkkinä voi olla esimerkiksi Rajavartiolaitoksen palkkalautakunnassa arviointityön ohella tehty palkkausjärjestelmän kehittämistyö. Viitaten edellä esitettyyn rajalliseen ajankäyttöön virkaehtosopimusneuvotteluissa, saavutetaan menettelyllä todennäköisesti etuja.

*”Palkkalautakunta voi sitä työtään pyrkiä kehittämään ja sitä järjestelmää kehittämään ja tuoda täältä kautta eväitä sinne neuvottelupöytään. Toimia tavallaan valmistelutyöryhmänä, joka liittyy vaativuuden arviointityöhön”*

Jatkuvan neuvottelun periaatteella nähtiin myös ennaltaehkäisevä vaikutus. Neuvotteluosapuolten ollessa tietoisia toistensa tilanteesta ja tavoitteista sekä mahdollisista sopimuksiin liittyvistä ongelmista, voidaan sillä estää neuvottelutilanteessa syntyvät ongelmat. Lopullisen neuvottelutuloksen ollessa aina kompromissi, jossa molemmat osapuolet joutuvat väistämättä joustamaan omista tavoitteistaan, helpottaa periaate tavoitteiden muokkaamista samansuuntaisiksi jo hyvissä ajoin ennen neuvotteluprosessia ja sitä kautta se edistää lopullisen neuvottelutuloksen syntymistä.

*”Prosessi, jolla pyritään välttämään se tilanne, että silloin tulee eteen sellaisia ongelmia, joista kumpikaan osapuoli ei ole ollut aikaisemmin tietoinen, tai että niitä ei ole käsitelty”*

Varsinaisten virkaehtosopimusneuvottelujen jälkeisen ajan, eli sopimusten soveltamisen ja tulkinnan osalta, keskeiseksi asiaksi nousi työnantajan direktio-oikeuteen perustuva virkaehtosopimusten tulkintaetuoikeus ja siihen oleellisesti liittyvä soveltamismääräysten ja -ohjeiden

antaminen. Aktiivinen vuorovaikutus ohjeita ja määräyksiä valmisteltaessa edistäisi asioiden jalkauttamista käytännön toimintaan.

*”Se kuuluu ilman muuta se soveltamismääräysten anto. Työnantajalla on direktio-oikeus lopulta päättää kuitenkin. Mutta neuvottelu on käyty ja on annettu järjestöille mahdollisuus vaikuttaa siihen tulkinnan tekemiseen ennen kun se tulkintapäätös tehdään. Se on helpommin nieltävissä se tulkintapäätös, kun siitä on keskusteltu etukäteen”*

Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus määrittää selkeästi, että hallinnonalan neuvotteluviranomaisen on käytävä neuvottelut asianosaisten henkilöstöjärjestöjen kanssa ennen soveltamisohjeen tai -määräyksen antamista<sup>79</sup>. Tässä tapauksessa tulee erottaa normaaliin päivittäiseen esimiesten toimintaan liittyvä virkaehtosopimusten tulkinta ja siihen liittyvät työnjohdolliset määräykset varsinaisista soveltamisohjeista ja -määräyksistä.

### 3.2.4 Jatkuvan neuvottelun periaatteen toteuttaminen käytännössä

Jatkuvan neuvottelun periaatteen käytännön järjestelyihin liittyen keskeisimpinä asioina nousivat esille neuvotteluosapuolten vuorovaikutuksen säännönmukaisuus ja konkreettiset tapaamiset. Vuorovaikutusvälineiksi toki mainittiin kaikki tällä hetkellä normaalissa vuorovaikutuksessa käytössä olevat tekniset välineet ja menetelmät, mutta säännöllisten ja konkreettisten tapaamisten merkitys oli aineistossa korostunut.

*”Toimiakseen tämä systeemi vaatii säännöllisiä tapaamisia”*

Tapaamismuotoina nähtiin perinteinen työryhmätyöskentely sekä työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen edustajien kahdenkeskeiset tapaamiset. Työryhmätyöskentelystä konkreettisena esimerkkinä esille tuotiin Rajavartiolaitoksen sopimustoiminnan seurantaryhmä, jonka yhtenä tehtävänä on Rajavartiolaitoksen tarkentavien virkaehtosopimusten seuranta ja kehittäminen<sup>80</sup>. Sopimustoiminnan seurantaryhmä on haastateltavien mielestä hyvä lähtökohta ja esimerkki työryhmätyöskentelystä, jota tarpeen mukaan laajentamalla saadaan toimintaa kehitettyä. Työryhmätyöskentelyn etuina nähtiin kaikkien osapuolten tarpeiden huomioon ottaminen ja jokaisen osapuolen sitouttaminen työryhmän ratkaisuun.

<sup>79</sup> Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus, 4 §.

<sup>80</sup> RVLE:n ak n:o 1095/03/16.6.2010.

*”Seurantaryhmässä pystytään käsittelemään sopimuksia ja tavoitteita ja kaikkea muuta eri näkökohdista. Ehkä se on parasta meillä jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvää tämä seurantaryhmä”*

*”Mutta sitä tehdään yhteisellä työryhmällä. Tämä on sitä jatkuvan neuvottelun periaatteen hoitamista”*

Työryhmätyöskentelyyn ei nähty mitään vakioitua ratkaisua, vaan työryhmien määrä ja tavoitteet määritettäisiin tapauskohtaisesti. Sopimustoiminnan seurantaryhmää pidettiin koordinoivana työryhmänä, josta asioita ohjataan tarpeen mukaan perustettuihin työryhmiin.

Vaikka työryhmätyöskentelyä korostettiin neuvotteluosapuolten vastauksissa, haluttiin työryhmissä tehtävä valmisteleva työ erottaa selvästi varsinaisista virkaehtosopimusneuvotteluista.

*”Varsinainen neuvottelutoiminta pitää sitten kumminkin eriyttää, koska työryhmissä haetaan mahdollisuuksia kehittää toimintaa. Sitten taas varsinainen sopimus tehdään normaaleissa sopimusneuvotteluissa”*

Työryhmätyön ohella työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen edustajien kahdenväliset tapaamiset nähtiin tärkeänä vuorovaikutuksen muotona.

*”Tällä hetkelläkin on menossa neuvottelupäällikön ja pääluottamusmiesten väliset kahdenkeskeiset neuvottelut neuvottelu- ja sopimustoiminnasta, jossa pystytään vuorovaikutusta tekemään ja ajatuksia siirtää puolin ja toisin. Mitkä on molempien instanssien lähtökohdat”*

Tapaamiset nähtiin tärkeinä nimenomaan osapuolten neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvien tavoitteiden asettelun ja ajankohtaisten asioiden käsittelyn kannalta. Johtuen Rajavartiolaitoksen yhtenäisestä sopimuskokonaisuudesta, on myös mahdollisten työryhmien kokoonpano varsin laaja ja yksittäisen henkilöstöjärjestön saattaa olla vaikea saada ääntään kuuluviin työryhmän sisällä.

### 3.2.5 Yhteenveto

Neuvotteluosapuolet mieltävät jatkuvan neuvottelun periaatteen aktiiviseksi ja monipuoliseksi vuorovaikutussuhteeksi työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä. Vuorovaikutussuhteessa korostuu sen jatkuvuus ja molemminpuolinen velvollisuus nostaa asioita käsiteltäväksi tilanteen niin edellyttäessä.

Periaate liittyy kiinteästi palvelussuhteen ehtoihin ja etenkin virkaehtosopimuksiin ja niihin liittyvään neuvotteluprosessiin, varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden jäädessä kuitenkin periaatteen ulkopuolelle. Sopimuskauden aikana periaate konkretisoituu virkaehtosopimusten tulkintaan ja soveltamiseen liittyen, erityisesti soveltamisohjeiden ja -määräysten antamisen yhteydessä, sekä varsinaisiin virkaehtosopimusneuvotteluihin valmistautumisessa. Painopiste on selkeästi virkaehtosopimusneuvotteluihin valmistautumisessa.

Periaatteen keskeisinä tavoitteina ovat neuvotteluosapuolten tavoitteiden ja tarpeiden yhteensovittaminen, konkreettisten asiakokonaisuuksien yhteinen valmistelu virkaehtosopimusneuvotteluihin sekä virkaehtosopimukseen liittyvien soveltamisohjeiden ja -määräysten valmisteluprosessin edistäminen.

Käytännön toteuttamistapoina nähdään kaikki nykypäivän vuorovaikutuskeinot keskusteluyhteydestä erilaisiin sähköisiin välineisiin. Työskentelytapojen valinnassa korostuu edellä mainittu mahdollisuus konkreettiseen yhdessä työskentelyyn, jonka johdosta työryhmätyöskentely ja neuvotteluosapuolten väliset kahdenkeskeiset tapaamiset ovat periaatteen toteuttamisessa keskeisessä asemassa. Työryhmätyöskentelylle ei nähdä mitään vakioitua työryhmämallia, vaan työryhmien tehtävät ja kokoonpano määritettäisiin tarpeen mukaan.

Edellä esitetty kokonaisuus on yhdistelmä haastatteluaineiston perusteella saadusta kuvasta neuvotteluosapuolten käsityksistä jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Kokonaisuutena voidaan todeta, että neuvotteluosapuolet käsittävät jatkuvan neuvottelun periaatteen yhdenmukaisesti pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta. Suurin eroavaisuus on käsityksissä periaatteen tavoitteista. Osa neuvotteluosapuolten edustajista näkee jatkuvan neuvottelun periaatteen mahdollisuutena tehdä sopimustasoisia ratkaisuja sopimuskauden aikana, joka tarkoittaisi käytännössä sopimusneuvotteluita tarkentavien virkaehtosopimusten sisällöstä. Samoin periaate nähdään mahdollisuutena osittain korvata pääsopimuksen mukainen erimielisyysprosessi.

## 4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Rajavartiolaitoksen paikallisen sopimisen kokonaisuus on perusteiltaan vastaava kuin muussa valtionhallinnossa. Neuvottelu- ja sopimustoiminta on keskittynyt virastotasolle ja yksityiseltä sektorilta tuttua työpaikkakohtaista sopimista ei virallisesti tapahdu. Tiettyjen organisaatioon ja tehtäviin liittyvien erityispiirteiden johdosta on sopimuskokonaisuus osittain laajempi kuin yleisesti valtion virastoissa ja laitoksissa.

Vaikka lähtökohdat neuvottelu- ja sopimustoiminnalle eivät ole poikkeukselliset, muodostavat Rajavartiolaitoksen erittäin monipuolinen organisaatio ja tehtävät sekä koko valtakunnan alueelle sijoittuva toimintaympäristö yhdistettynä laajaan koulutus- ja henkilöstörakenteeseen haasteellisen ja mielenkiintoisen ympäristön työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliselle vuorovaikutukselle. Yhtenäinen virkaehtosopimuskokonaisuus, jonka tulisi ottaa molempien osapuolten tarpeet huomioon mahdollisimman hyvin, korostaa entisestään toimivan vuorovaikutussuhteen merkitystä.

Neuvotteluosapuolten mielestä paikallinen sopiminen on mahdollisuus Rajavartiolaitoksessa. Paikallinen sopiminen mahdollistaa työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen tarpeiden ja tavoitteiden yhteensovittamisen virastotasolla ja ottaen huomioon edellä mainitut Rajavartiolaitoksen erityispiirteet, merkitys korostuu entisestään. Paikallisen sopimisen antamat mahdollisuudet tulisikin hyödyntää Rajavartiolaitoksessa mahdollisimman kattavasti ja sitä kautta kehittää Rajavartiolaitoksen tarkentavia virkaehtosopimuksia organisaation ja toimintaympäristön kehittymisen mukana. Viime vuosina kehittäminen, esimerkiksi työaikasopimuksen osalta, on jäänyt valitettavan vähäiseksi.

Huolimatta Rajavartiolaitoksen yhtenäisestä virkaehtosopimuskokonaisuudesta, ovat neuvotteluosapuolten edustajien lähtökohdat hyvinkin erilaiset. Kokemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta sekä mahdollisuudet osallistua toimintaan vaihtelevat huomattavasti eri edustajien välillä. Erilaiset lähtökohdat vaikuttavat käsityksen muodostumiseen ja sitä kautta myös konkreettiseen toimintaan. Tutkimuksessa tuli ilmi, että neuvotteluosapuolten käsitykset paikallisesta sopimisesta, joka muodostaa perustan osapuolten väliselle vuorovaikutukselle, vaihtelivat jonkin verran. Erilaiset käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteen taustalla olevista perusteista tulee ottaa huomioon vuorovaikutussuhdetta kehitettäessä. Mahdollisuuksia yhtenäistää neuvotteluosapuolten käsityksiä neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvistä asioista on syytä tarkastella.

Paikallisen sopimisen osalta on mielenkiintoista havaita, että eräiden haastateltavien mielestä paikallista sopimista tapahtuu virallisen virastotasolla tapahtuvan sopimisen ohella myös Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä. Kysymys on vastausten perusteella esimiesten ja virkamiesten välisestä sopimisesta, joka koskee lähinnä työaikasopimusta. Toisaalta yksittäiset neuvotteluosapuolten edustajat tyrmäävät jyrkästi virastotasoa alemman tason sopimisen. Epävirallinen sopiminen työpisteissä voi olla merkki siitä, että palvelussuhteen ehtojen koetaan olevan epäsovivia esimerkiksi käytännön operatiivisen toiminnan kannalta. Tällä hetkellä ainoa Rajavartiolaitoksessa tapahtuva paikallisen sopimisen muoto on työaikasopimukseen liittyvä sopiminen tasoitusvapaajärjestelmän käyttöönotosta. Kun huomioidaan vaihteleva toimintaympäristö esimerkiksi raja- ja merivartiostojen välillä, olisi mielenkiintoista tarkastella vaihtoehtoja sisällyttää Rajavartiolaitoksen tarkentaviin virkaehtosopimukseen mahdollisuuksia alemman tasoisesta paikallisesta sopimisesta. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että esteeksi paikallisen sopimisen tason madaltamiselle saattaa tulla neuvotteluosapuolten vahva halu pitää palvelussuhteen ehtojen määräytyminen keskitettynä virastotasolle. Tätä seikkaa tukevat myös haastatteluaineistossa olleet kommentit asiasta.

Tutkimuksen tärkeimpänä tutkimusongelmana oli selvittää, miten jatkuvan neuvottelun periaate ymmärretään Rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet ymmärtävät jatkuvan neuvottelun periaatteen osapuolten välisenä, erilaisin vuorovaikutuskeinoin ylläpidettynä, aktiivisena vuorovaikutussuhteena, jonka painopiste on varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden välisenä aikana. Periaatteen avulla voidaan valmistautua varsinaisiin virkaehtosopimusneuvotteluihin niin, että neuvotteluissa voidaan keskittyä sopimuksen aikaansaamiseen, eikä varsinaisiin neuvotteluihin varattua aikaa kulu selvittely- ja valmistelutyöhön. Periaatteella saadaan myös parannettua virkaehtosopimukseen liittyvää soveltamis- ja tulkin-tamenettelyä.

Haasteena jatkuvan neuvottelun periaatteen toteuttamiselle ovat työntäjän ja henkilöstöjärjestöjen edustajien välillä olevat erilaiset käsitykset siitä, mitä sopimuskauden aikana tehty valmistelutyö ja siellä saatavat yhteiset ratkaisut käytännössä tarkoittavat. Osa henkilöstöjärjestöjen edustajista on sitä mieltä, että sopimuskauden aikanakin olisi jatkuvan neuvottelun periaatteella päästävä sopimustasoihin ratkaisuihin. Lisäksi osa henkilöstöjärjestöjen edustajista mieltää jatkuvan neuvottelun prosessin mahdollisuutena ratkaista virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnoista syntyneitä erimielisyyksiä. Työntäjän edustajat toivat esille vastakkaisen näkökulman molemmista asioista.

Neuvotteluosapuolten käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteesta mukautuvat pääosin paikallista sopimista säätelevään lainsäädäntöön ja keskustason virkaehtosopimuksiin. Edellisessä kappaleessa esille tuodut poikkeavat käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteesta eivät kuitenkaan sovi lainsäädännön ja keskustason sopimusten asettamiin rajoihin. Valtion virkaehtosopimuslaki määrittää selvästi, että virastossa käytävät tarkentavat virkaehtosopimusneuvottelut edellyttävät keskustasolta tulevia valtuuksia. Muu sopiminen tarkoittaisi käytännössä työntajavarallisuuden käyttöä valtion virkaehtosopimuslain perusteella, mistä johtuen työnantajan haluttomuus palvelussuhteen ehtojen määrittämiseen sopimuskauden aikana on ymmärrettävää. Virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnasta syntyneiden erimielisyyksien ratkaisemiseksi on valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksessa määritetty selkeä prosessi. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista luoda voimassa oleville mekanismeille päällekkäisiä prosesseja, tässä tapauksessa pääsopimuksen mukaiselle erimielisyysprosessille. Pääsopimuksen mukainen prosessi on lisäksi voimassa olevan keskustason virkaehtosopimuksen mukainen, jolle ei ole virastotasolla edes valtuuksia määrittää korvaavaa menettelyä. Pääsopimuksen mukaisen erimielisyysprosessin etuna on myös viimeisessä vaiheessa puolueettoman tuomioistuimen kautta saatava ratkaisu käsillä olevaan erimielisyyteen. Jatkuvan neuvottelun periaate tulisi nähdä täydentävänä toimintona voimassa oleville mekanismeille paikallisen sopimisen kokonaisuudessa, jolla voidaan edistää sopimusten ja erimielisyyksien muodostumista.

Edellä esille tuodut vastakkaiset käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteesta ovat neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutussuhteen kannalta merkittäviä eroavaisuuksia. Yhteisellä käsityksellä jatkuvan neuvottelun periaatteesta on erittäin suuri merkitys vuorovaikutussuhteen toimivuuden kannalta. Ennen kuin jatkuvan neuvottelun periaatteen hyödyntäminen on mahdollista, on neuvotteluosapuolten kyettävä määrittämään yhteinen käsitys siitä, mitä periaatteella tarkoitetaan.

Tämä tutkimus osoittaa sen tosiasian jatkuvan neuvottelun periaatteesta, että kaikki elementit periaatteen toteuttamiselle ovat jo tällä hetkelläkin olemassa. Perusteet paikalliselle sopimiselle Rajavartiolaitoksessa tulevat voimassa olevasta lainsäädännöstä ja virkaehtosopimuksista, neuvotteluosapuolilla on selkeä mandaatti edustamaltaan taholta ja ensimmäiset askeleet jatkuvan neuvottelun periaatteen suuntaan on otettu sopimustoiminnan seurantaryhmän muodossa. On ilmiselvää, että Rajavartiolaitoksen kaltaisessa tehtäviltään ja toimintaympäristöltään monipuolisessa virastossa työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen vuorovaikutuksen on oltava toimivaa, jotta palvelussuhteen ehdoista saadaan mahdollisimman toimivat niin työnantajan

kuin henkilöstönkin kannalta katsottuna. Jatkuvan neuvottelun periaate ollessa käytännössä yhtä kuin neuvottelu- ja sopimustoiminnan kokonaisuuteen liittyvä toimiva vuorovaikutussuhde työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä, voidaan todeta sen olevan hyvä lähtökohta neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi.

Tutkimuksella on selvitetty Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Tutkimus jättää kuitenkin avoimeksi sen, miksi neuvotteluosapuolten välinen vuorovaikutussuhde ei toimi kaikkia neuvotteluosapuolia tyydyttävällä tavalla huolimatta siitä, että kaikki elementit ovat osapuolilla käytettävissä. Tutkimuksen aikana hankittu haastatteluaineisto sisältää varsin kattavan aineiston vuorovaikutussuhteeseen liittyvistä ongelmista ja vuorovaikutussuhteen kehittämisestä. Tämä tutkimus luo hyvän pohjan jatkotutkimukselle, jossa on mahdollista hyödyntää haastatteluaineisto kokonaisuudessaan ja fenomenografisen metodin täydellisen analyysin avulla saadut havainnot käsitysten muodostumiseen vaikuttavista tekijöistä. Aineisto sisältää myös neuvotteluosapuolten käsitykset vuorovaikutussuhteeseen liittyvistä ongelmista ja vuorovaikutussuhteen kehittämisestä. Jatkotutkimuksen tavoitteena tulisi olla toimintatapasuosittelun tuottaminen Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi.



## **LÄHTEET**

### **1. JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET**

#### **1.1. Rajavartiolaitoksen asiakirjat**

Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten yhteistyöryhmän muistio 8.2.2011

Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2011. Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja n:o 10/21/9.3.2012

Rajavartiolaitoksessa käytettävät tehtävänimikkeet (RVLPAK B.1). Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja n:o 1231/17/10.11.2011

Sopimustoiminnan seurantaryhmän asettaminen sopimuskaudelle 2010–2012. Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja n:o 1095/03/16.6.2010.

#### **1.2. Muiden viranomaisten asiakirjat**

Hallinnonalan neuvotteluviranomaiset. Valtionvarainministeriön määräys n:o 2569/00.00.00/11.12.2009

#### **1.3. Haastattelut**

Ala-Hiiro Mika. Haastateltu 24.11.2011. Ala-Hiiro toimii Rajavartiolaitoksessa Päälystöliitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Alhovaara Pekka. Haastateltu 27.1.2012. Alhovaara toimii Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto ry:n järjestösihteerinä. Alhovaara osallistuu PARDIA:n valtuuttamana Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Haapanen Kari. Haastateltu 7.12.2011. Haapanen toimii Upseeriliitto ry:n järjestöpäällikkönä. Haapanen osallistuu JUKO:n valtuuttamana rajaupseerien edustajana Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Hanski Ulla. Haastateltu 24.11.2011. Hanski toimii Rajavartiolaitoksessa Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Hämeenaho Kari. Haastateltu 7.2.2012. Hämeenaho toimii Rajavartiolaitoksessa Upseeriliitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Ikävalko Ilkka. Haastateltu 7.12.2011. Ikävalko toimii Rajavartiolaitoksessa Suomen Konepäällystöliitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Jäppinen Hannu. Haastateltu 24.11.2011. Jäppinen toimii Rajavartiolaitoksessa Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Karjalainen Timo. Haastateltu 18.11.2011. Karjalainen toimii Rajavartiolaitokseen esikunnan henkilöstöosastolla palvelussuhdeyksikön päällikkönä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Masalin Juha. Haastateltu 24.11.2011. Masalin toimii Rajavartiolaitoksessa Merivartioliitto ry:n päätoimisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Möttönen Matti. Haastateltu 23.1.2012. Möttönen toimii Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkönä. Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö on ylin työnantajan edustaja Rajavartiolaitoksessa. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Pietikäinen Markku. Haastateltu 24.11.2011. Pietikäinen toimii Rajavartiolaitoksessa Rajavartioliitto ry:n päätoimisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Viiala Jorma. Haastateltu 20.1.2012. Viiala toimii Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry:n järjestösihteerinä. Viiala osallistuu JHL:n valtuuttamana Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

## 2. JULKAISTUT LÄHTEET

### 2.1. Kirjallisuus

Grönroos Eija-Riitta (toim.): Kielitoimiston sanakirja. 1. osa, A-K. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus. Gummerus Kirjapaino, Jyväskylä 2006.

Koskinen Seppo & Kulla Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum. Kariston kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009.

Kairinen Martti, Uhmavaara Heikki, Murto Jari, Arvidsson Peter: Paikallinen sopiminen kunta- ja valtiosektoreilla. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja. Turun yliopiston ja Åbo Akademin kirjapaino Uniprint, Turku 2008.

Kairinen Martti, Uhmavaara Heikki, Murto Jari: Paikallinen sopiminen yksityisellä sektorilla. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja. Turun yliopiston ja Åbo Akademin kirjapaino Uniprint, Turku 2008.

Metsämuuronen Jari (toim.): Laadullisen tutkimuksen käsikirja. International Methelp ky. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004.

Metsämuuronen Jari: Laadullisen tutkimuksen perusteet. International Methelp ky. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2008.

Puranen Pekka: Paikallinen sopiminen metalliteollisuudessa. Metallityöväen liitto ry. Kirjapaino Jaarli, Turenki 2000.

Ruusuvuori Johanna, Nikander Pirjo, Hyvärinen Matti (toim.): Haastattelun analyysi. Osuus-kunta Vastapaino, Tampere 2010.

Syrjälä Leena, Ahonen Sirkka, Syrjäläinen Eija, Saari Seppo: Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjayhtymä Oy, Helsinki 1994.

## **2.2. Artikkelit**

Huusko Mira & Paloniemi Susanna, Fenomenografia laadullisena tutkimuksena kasvatustieteissä, Kasvatus 2/2006.

Palola, Antti: Virastokohtaiset erimielisyydet ratkaistava jatkuvilla neuvotteluilla. Rajaviesti 2/2010.

## **2.3. Työryhmämuistiot**

Paikallinen sopiminen valtiolla. Työryhmämuistioita 14/2000. Valtionvarainministeriö, henkilöstöosasto.

Paikallisen sopimisen ja yhteistyön lisääminen valtionhallinnossa. Työryhmämuistioita 5/2006. Valtionvarainministeriö, henkilöstöosasto. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

## **2.4. Lainsäädäntö ja sopimukset**

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 1.7.1988/651

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikkojen työsuojeluyhteistoiminnasta 20.1.2006/44

Rajavartiolaitoksen muutto- ja siirtokustannusten korvaamista koskeva sopimus (29.11.2002 TARKVES MUUTTOSOP (VM 4.3.2003))

Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmäsopimuksen allekirjoituspöytäkirja (RVLPJTARKVES APTK 22.4.2005 (VM 3.5.2005))

Rajavartiolaitoksen työsuojelun yhteistoimintasopimus (17.12.2010 RVLTSOP)

Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus 21.12.1993

Valtion virkaehtosopimuslaki 6.11.1970/664

Valtion virkaehtosopimusasetus 23.12.1987/1203

Valtion virka- ja työehtosopimus sopimuskaudelle 2010–2012, 28.3.2010

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750

Vuosilomalaki 18.3.2005/162

Luottamusmiessopimus (13.12.2004 TARKVES LMSOP)

Virastokohtainen sopimus yhteistoiminnasta Rajavartiolaitoksessa (13.12.2004 TARKVES YTSOP)

Sopimusmääräykset Rajavartiolaitoksen virkamiesten työajoista (TARKVES RVLTA 29.12.2002 (VM 4.3.2003))

Tarkentava virkaehtosopimus Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmästä (RVLPJTARKVES 22.4.2005 (VM 3.5.2005))

Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista 19.8.2005/637

Työaikalaki 9.8.1996/605

## **2.5. Intra- ja internet-lähteet**

Valtionvarainministeriö. Huhtikuu 2010. *Keskusneuvottelut ja erimielisyysasioiden käsittely työtuomioistuimessa laskussa?* [internet-sivusto].

<[http://www.valtiotyönantaja.fi/lehti/fi/arkisto/4\\_2010/artikkelit/Keskusneuvottelut\\_ja\\_erimielisyysasioiden\\_kasittely\\_tyotuomioistuimessa\\_laskussa/index.jsp](http://www.valtiotyönantaja.fi/lehti/fi/arkisto/4_2010/artikkelit/Keskusneuvottelut_ja_erimielisyysasioiden_kasittely_tyotuomioistuimessa_laskussa/index.jsp)>.

Valtionvarainministeriö. Helmikuu 2012. *Valtion työmarkkinalaitos* [internet-sivusto].

<[http://www.vm.fi/vm/fi/12\\_Valtio\\_työnantajana/03\\_Valtion\\_työmarkkinalaitos/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_työnantajana/03_Valtion_työmarkkinalaitos/index.jsp)>.

# TUTKIMUKSEN ANALYYSIKEHIKKO

